

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamistieteiden laitos

Sanna-Kaisa Koivisto

SANANVAPAUS PALVELUSSUHTEESSA,
ERITYISTARKASTELUSSA
ASIAL LISUUSVAATIMUKSEN LUOMAT HAASTEET
VIRKAMIEHEN SANANVAPAUELLE

Pro Gradu- tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2015

Tampereen Yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

Oikeustieteiden laitos

Koivisto, Sanna-Kaisa : Sananvapaus palvelussuhteessa, erityistarkastelussa

asiallisuusvaatimuksen luomat haasteet virkamiehen sananvapaudelle

Pro gradu –tutkielma: 79 sivua.

Julkisoikeus

Toukokuu 2015

Tutkielmassani käsittelen perustuslaissa perusoikeutena turvatun sananvapauden toteutumista palvelussuhteessa, ja erityisesti sitä, miten virkamiehille valtion virkamieslaissa asetettu asiallisuusvaatimus sekä työntekijälle työsopimuslaissa määritelty lojaliteettivelvoite vaikuttavat sananvapauden toteutumiseen.

Tutkielmassani olen tarkastellut sitä, millainen asema perus- ja ihmisoikeuksilla on Suomen oikeusjärjestelmässä, ja millaisena perusoikeutena sananvapaus esiintyy sekä lainsäädännössä että lain tulkintatilanteissa ja oikeudellisessa keskustelussa. Olen myös pyrkinyt selvittämään virkamiehen asiallisuusvaatimusta ja työntekijän lojaliteettivelvoitetta ja sitä, miten ne vaikuttavat yksilöille perusoikeutena turvatun sananvapauden käyttöön palvelussuhteessa. Pääaiheenani on ollut selvittää, miten sananvapaus tällä hetkellä toteutuu palvelussuhteessa, mitä eroja voidaan nähdä virka- ja työsuhteessa olevan näiltä osin, ja miltä osin virkasuhde on erityinen suhteessa työsuhteeseen sananvapauden toteuttamisen kannalta. Lisäksi olen käsitellyt mielenkiintoisia oikeustapauksia, jotka selventävät virkamiesten sananvapauden tilaa Suomessa.

Tutkielma on metodiltaan oikeusdogmaattinen, sisältäen oikeusteoriaa ja hieman myös oikeushistoriallista näkökulmaa. Päätaivoitteenani on kuitenkin tehdä analyysiä erityisesti virkamiesten sananvapauden tilasta tällä hetkellä, ja ottaa kantaa siihen, mihin suuntaan sitä mielestäni tulisi kehittää.

Sisällysluettelo

Lähteet	IV
1. Johdanto.....	4
1.1. Tutkimustehtävä ja metodi.....	4
1.2. Lähteet ja rajaukset	11
1.3. Tutkimuksen rakenne.....	12
2. Sananvapaus: Lähtökohdat ja merkitys.....	14
2.1. Sananvapaus perusoikeutena	14
2.1.1. Perusoikeuksien määrittely ja asema Suomen valtiosääntöoikeudessa.....	14
2.1.2. Sananvapaus perustuslaissa määriteltynä perusoikeutena	16
2.1.3. Sananvapauslaki oikeuden käyttöä tarkentavana lakina.....	20
2.1.4. Perusoikeuksien rajoitusperusteet	21
2.2. Sananvapaus ihmisoikeutena	25
2.2.1. Ihmisoikeuksien määrittelyä ja asema Suomen valtiosääntöoikeudessa	25
2.2.2. YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus ja KP-sopimus	26
2.2.3. Euroopan ihmisoikeussopimus.....	28
2.2.4. Euroopan unionin perusoikeuskirja.....	30
3. Asiallisuusvaatimus ja lojaliteettivelvollisuus palvelussuhteessa	32
3.1. Virkamiesoikeuden sääntelystä.....	32
3.1.1. Virkamieslainsäädännön soveltamisala.....	32
3.1.2. Virkamiehelle asetettu asiallisuusvaatimus	33
3.1.3. Kunnallista viranhaltijaa koskeva lainsäädäntö	35
3.2. Työoikeuden sääntelystä	36
3.2.1. Työlainsäädännön soveltamisala.....	36
3.2.2. Työntekijän lojaliteettivelvoite.....	37
3.3. Velvoitteiden rikkomisen seuraamukset	38
3.3.1. Virkamiehen asiallisuusvelvollisuuden rikkomisen seuraamukset	38
3.3.2. Viranhaltijan asiallisuusvelvollisuuden rikkomisen seuraamukset	41
3.3.3. Työntekijän lojaliteettivelvoitteen rikkomisen seuraamukset	43
4. Sananvapauden toteutuminen palvelussuhteessa	45
4.1. Virkamiesten ja työntekijöiden sananvapauden arvioinnista lojaliteettivelvoitteen ja asiallisuusvaatimuksen näkökulmasta	45
4.1.1. EIT:n ratkaisutoiminta rajanvetotilanteiden apuna	45
4.1.2. Palvelussuhteen laatu ja asema sananvapauden käytön laajuuden punnintakeinona.....	46
4.2. Näkökulmia virka- ja työsuhteen eroista sananvapauden arvioinnin osalta	47
4.2.1. Julkis- ja yksityisoikeudellisten sääntelyiden luomat erot virka- ja työsuhteiden välillä	47
4.2.2. Kenelle tulee olla lojaali?.....	49
4.2.3. Virka- ja työsuhteessa käytetyn sananvapauden arvioinnin erot	51
4.3. Näkökulmia erityisesti virkamiehen sananvapauden tilasta	52
4.3.1. Virkamiehen sananvapauden aseman kehittyminen	52
4.3.2. Virkavastuu virkasuhteen erityispiirteenä	55
4.3.3. Virkamiehen vapaa-ajallaan lausumat mielipiteet ja kannanotot.....	56

5. Erityistarkastelua virkamiehen sananvapauteen liittyvistä oikeustapauksista	58
5.1. Poliisin erityisasema	58
5.2. Professorin virassa käytetty sananvapaus	61
5.3. VTT:n tutkijoiden sananvapaus	62
5.4. Opettajan sananvapaus.....	66
5.5. Johtopäätöksiä oikeustapauksista.....	69
6. Johtopäätökset.....	71
6.1. Virkamiehen erityisasema sananvapauden käytön kannalta.....	71

Lähteet

Kirjallisuus

- Bruun, Niklas – von Koskull, Anders*: Työoikeuden perusteet. Helsinki 2004
- Hirvonen Ari: Mitkä metodit?, Helsinki 2011
- Hirvonen, Kalervo – Mäkinen, Eija*: Kunnallinen viranhaltija. Helsinki 2006
- Hoikka, Mikko*: Sananvapaus Euroopan unionin oikeudessa. Helsinki 2009
- Kahri, Tapani – Kairinen, Martti – Hietala, Harri – Kaivanto, Keijo*: Työsopimuslaki käytännössä. Jyväskylä 2001
- Koskinen, Seppo – Kulla, Heikki*: Virkamiesoikeuden perusteet. Liettua 2013
- Koskinen, Seppo – Nieminen, Kimmo – Valkonen, Mika*: Työsuhteen päättäminen. Helsinki 2012
- Konstari, Timo*: Virkamiehen ilmaisuvapaus. Helsinki 1986
- Lämsineva, Pekka: Perusoikeudet ja varallisuussuhteet, Jyväskylä 2002
- Neuvonen, Riku*: Sananvapaus, joukkoviestintä ja sääntely. Jyväskylä 2005
- Neuvonen, Riku*: Viestintä- ja informaatio-oikeuden perusteet. Viro 2013
- Niiranen, Valtteri – Sotamaa, Petteri*: Sananvapausslain käsikirja. Porvoo 2003
- Niiranen, Valtteri – Sotamaa, Petteri – Tiilikka, Päivi*: Sananvapausslaki: tulkinta ja käytäntö. Helsinki 2013
- Ojanen, Tuomas*: Eu-oikeuden perusteita 2.painos Helsinki 2007
- Ojanen, Tuomas*: Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Suomessa. Helsinki 2003
- Ollila, Riitta*: Sananvapaus. Pieksämäki 2004
- Pellonpää, Matti*: Euroopan ihmisoikeussopimus. Helsinki 2005
- Rautiainen Pauli*: Taiteen vapaus perusoikeutena. Helsinki 2007
- Saarinen, Mauri*: Työsuhteasioiden käsikirja. Jyväskylä 2003
- Tiilikka, Päivi*: Sananvapaus ja yksilönsuoja: Lehtiartikkelin aiheuttaman kärsimyksen korvaaminen. Vantaa 2007
- Tiilikka Päivi*: Sananvapaus, yksilönsuoja ja lähdesuoja Ruotsissa, Norjassa ja Alankomaissa sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä. Helsinki 2010
- Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Helsinki 2001

Artikkelit

Hallberg, Pekka: Artikkelit Perusoikeudet tuomioistuimissa. Teoksessa Hallberg (toim.): Perusoikeudet, s.851-906. Helsinki 2011

Hallberg, Pekka: Artikkelit Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Hallberg (toim.): Perusoikeudet, s.29-60. Helsinki 2011

Karapuu, Heikki: Perusoikeuksien käsite ja luokittelu. Teoksessa Hallberg (toim.): Perusoikeudet, s.63-89. Helsinki 2011

Kulla, Heikki: Julkishenkilöstön asema: systematiikkaa ja sekamuotoisuutta, Lakimies 7-8/2006, s.1158-1176

Kulla, Heikki: Oikeustapauskommentti julkaisussa Lakimies 2002/3 s. 446

Kulla, Heikki: Artikkelit Virkamiesten sananvapaus. Teoksessa Kaila-Pirjatanniemi-Suksi (toim.): Yksilön oikeusasema Euroopan unionissa, s.125-134. Turku 2008

Lavapuro, Juha: Perustuslain 106§:n ilmeisyysvaatimuksen vaikutuksista oikeuskäytännössä, Lakimies 4/2008, s.582-611

Länsineva, Pekka: Perusoikeuskeskustelun kriittiset pisteet?, Lakimies 2/2004, s. 274-285

Manninen, Sami: Artikkelit Sananvapaus ja julkisuus. Teoksessa Hallberg (toim.): Perusoikeudet, s.459-492. Helsinki 2011

Tiilikka, Päivi: Sananvapaus ja lojaliteettivelvollisuus työsuhteessa, Lakimies 2/2013, s.253-275

Karhu, Juha: Lojaliteettiperiaate sopimusoikeudessa – oikeudellista peruskartoitusta. Juhlajulkaisu Leena Kartio 1938 – 30/8 – 2008. Helsinki 2008. Sivut 206-220

Pölönen Pasi: Sopimuksellisuus julkishallinnon järjestämisessä, Lakimies 2012, s.1149-1167

Rosas, Allan: Artikkelit Perus- ja ihmisoikeudet EU-oikeudessa. Teoksessa Hallberg (toim.): Perusoikeudet, s.197-214. Helsinki 2011

Viljanen, Veli-Pekka: Perustuslaki ja laintulkinta, Lakimies 2/1990, s. 203-236

Viljanen, Veli-Pekka: Artikkelit Perusoikeuksien rajoittaminen. Teoksessa Hallberg (toim.): Perusoikeudet, s.139-170. Helsinki 2011

Viljanen Veli-Pekka: Artikkelit Perusoikeuksien soveltamisala, teoksessa Pekka

Virallisiasiakirjat

Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi HE 1/1998 vp

Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta HE 309/1993

Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion virkamieslaiksi ja laiksi valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta HE 291/1993

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnallisesta viranhaltijasta ja laiksi kuntalain muuttamisesta HE 196/2002

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 1966

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus 590/2005

Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta PeVM 25/1994

Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laista sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä ja eräihin siihen liittyviksi laeiksi PeVM 14/2002

Oikeustapaukset

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisut:

Dnro 5342/4/13

Dnro 23.6.1997/571/4/95

Dnro 3098/2/10

Dnro 5342/4/13

Dnro 3793/2/12

Dnro 4842/4/12

Dnro 840/4/01

Dnro 568/4/01

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu

Dnro 590/4/05

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut:

ratkaisu Castell v Espanja (1992)

ratkaisu Guja v Moldova (12.2.2008)

ratkaisu Heinisch v Saksa (21.7.2012)

ratkaisu Iltalehti ym. v. Suomi (6.4.2010)

Kotimaisten tuomioistuinten ratkaisut:

KKO 2010:60

KHO 2001:1727

KHO 2011:19

1. Johdanto

1.1. Tutkimustehtävä ja metodi

Tutkimukseni aiheena on sananvapaus palvelussuhteessa sekä virkamiesasemassa että työsuhteessa olevilla henkilöillä. Erityismielenkiinnon kohteenani on se, mitä erityistä juuri sananvapauden käyttöön liittyy erityisesti virkamiesten osalta verrattuna työsuhteessa oleviin henkilöihin, ja kuinka virkasuhde julkisen vallan käytön kautta vaikuttaa virkamiehen tai viranhaltijan sananvapauteen. Virkasuhteessa työskentelevillä tähän perusoikeuteen vaikuttaa virkamieslainsäädännössä säännelty asiallisuusvaatimus, kun taas työsuhteessa olevien sananvapautta koskeva lojaliteettivelvoite saa perustansa työoikeudellisesta sääntelystä.

Tutkimukseni pääasiallisena tutkimuskysymyksenä on se, miten valtion virkamieslain asiallisuusvaatimus ja työntekijää koskeva lojaliteettivelvoite heikentää virkamiehen ja työntekijän sananvapautta tämänhetkisessä oikeusjärjestelmässämme perusoikeusnäkökulmasta. Osakysymyksinä tarkastelen pääkysymykseeni liittyviä seuraavia asioita:

- millainen on Suomen perusoikeusjärjestelmä ja millien perusoikeuksien rajoittaminen on sallittua
- millaiset kansainväliset sopimukset velvoittavat Suomea
- millainen virkamiesoikeudellinen ja työoikeudellinen sääntely Suomessa on tällä hetkellä
- asiallisuusvaatimuksen ja lojaliteettivelvollisuuden taustat ja merkitys Suomessa
- asiallisuusvaatimuksen noudattamatta jättämisen seuraukset
- aiheeseen liittyvät tuomioistuin- ja eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisut ja tulkintakäytäntö

Pää tutkimustehtävä edellyttää myös monien aihetta rajaavien teemojen tutkimista, kuten perusoikeuksien määrittelyä ja niiden aseman selvittämistä suomalaisessa valtiosääntöoikeudessa, perusoikeuksien rajoittamista koskevaa linjanvetoa ja sananvapauden oikeusperustan tutkimista. Myös kansainväliset sopimukset, jotka liittyvät aiheeseen, tulee ottaa huomioon. Virkamiehen

asiallisuusvaatimusta tutkittaessa on selvitettävä sitä koskevan lainsäädännön soveltamisalaa ja säännöksiä sekä mahdollisia velvoitteen rikkomista koskevia seuraamuksia. Työntekijän lojaliteettivelvoitteen osalta on otettava huomioon työoikeudelliset sääntelyt sekä myös lojaliteettivelvoitteen rikkomista koskevat säännökset. Tulen myös selvittämään erityisesti virkamiehille asetetun asiallisuusvaatimuksen taustaa ja tekemään johtopäätöksiä siitä, mitä tälle virkamiehille asetetulle velvollisuudelle mielestäni tulisi tehdä nykyaikaisessa oikeusjärjestyksessä.

Tutkielmani on hyvin pitkälle oikeusdogmaattinen, mutta sisältää myös vähän oikeushistoriaa liittyen erityisesti virkamieslainsäädännön muokkautumiseen viime vuosisadan loppupuolelta, ja perusoikeusajattelun kokemaa murrosta, jonka tulisi mielestäni ehdottomasti vaikuttaa myös ennen perusoikeusuudistusta uudistettuun virkamieslainsäädäntöön.

Valitsin aiheen, koska se on oikeudellisesti mielenkiintoinen. Palvelussuhteessa olevan henkilön, ja erityisesti virkamiesten sananvapaus ei mielestäni ole vielä täysin ajan tasalla muiden yksilöiden nauttimien oikeuksien kanssa. Tosin pitää myöntää, että tutkimusta tehdessäni huomasin, että verrattuna esimerkiksi 1900-luvun alkupuolen tilanteeseen virkamiesten asema sananvapaudenkin osalta on parantunut. Virkamiesten ja työntekijöiden sananvapauden taso ei kuitenkaan vielä mielestäni kohtaa tämän vuosituhannen perusoikeusajattelua suhteessa muiden henkilöiden nauttimaan sananvapauteen, kun heidän toimiaan saatetaan tarkastella melko laveastikin heidän virka- tai työtehtäviensä määrittämien aika- ja asiayhteyksien ohi.

Palvelussuhteessa olevien sananvapauden ongelmaa voidaan tutkia kahdesta eri näkökulmasta. Jos esimerkiksi virkamiehen asiallisuusvaatimusta lähdetään lähestymään perus- ja ihmisoikeusmyönteisestä laintulkinnasta, päädytään mielestäni melko erilaiseen ratkaisuun kuin lähettäessä virkamiesoikeudellisesta näkökulmasta, jolla on hyvin hallinnollinen ja näin ollen melko konservatiivinen ja vallankäyttöön perustuva näkökulma sananvapauden käyttöön. Taas työntekijän osalta pitää pohtia sitä, kumman etu on tällaisessa sopimussuhteessa tärkeämpi, työntekijän vai työnantajan, ja kuinka pitkälle esimerkiksi työnantajan direktiovalta ylittää työtehtävien suorittamisen ohi.

Itse kallistun tutkimuksessani perusoikeusmyönteisen kannan puolelle, sillä koen sen olevan lähempänä nyky-yhteiskunnan ja globaalin maailman kehityssuuntaa. Perusoikeusmyönteisyys on kasvanut mielestäni erityisesti perusoikeusuudistuksen jälkeen, ja se on saanut enemmän jalansijaa myös sellaisilla oikeuden alueilla, joissa aiemmin on nähty muunlaiset ajatustavat tärkeämpinä. Toki tähän kehitykseen on vaikuttanut myös paljon kaiken toiminnan kansainvälistyminen ja se, että kansainvälistyvässä maailmalla perus- ja ihmisoikeudet ovat saaneet huomattavasti enemmän jalansijaa keskusteluissa ja muutenkin toiminnan ohjaamisessa.

Perusoikeusmyönteisyys saa tukea perustuslain tasolla perustuslain etusijaperiaatteen kautta, jolloin kaikkeen perusoikeuksia rajoittavaan lainsäädäntöön tulee suhtautua hyvin kriittisesti, ja konkreettisessa tilanteessa perusoikeuksia rajoittavat lait tulee jättää noudattamatta perusoikeuksien etusijaperiaatteen vuoksi. Myös perusoikeuksien hyväksyttyihin rajoitusperusteisiin tulee suhtautua hyvin kriittisesti. Taas jos tilannetta virkamiesten osalta tarkkaillaan virkamiesoikeudellisesta näkökulmasta, tulevat hyvän hallinnon takeet, lainalaisuuden periaate sekä julkisen vallan käytön käsitteet tärkeiksi arviointiperusteiksi. Näin ollen näitä oikeudellisia periaatteita pyöritellen päädyttäisiin täysin erilaisiin tuloksiin, jotka turvaisivat erityisesti kansalaisten oikeuksia ja oikeusturvaa. Tällöin virkamiesten sananvapauden rajoittaminen asiallisuusvaatimuksen nojalla voisi saada hyvinkin paljon perusteltuja puoltoääniä, ja virkamiehen viranhoitoon liittyvät tiukat normit koettaisiin erityisesti takeiksi hyvästä ja toimivasta valtionhallinnosta.

Perusoikeusmyönteinen näkökulma on omaksuttu vahvasti osaksi oikeustieteessä käytettyjä tulkintametodeja. Esimerkiksi Länsineva näkee tälle olleen vahvaa ja aitoa sosiaalista tilausta sen vuoksi, että ”perusoikeusjärjestelmä antaa kaiken kaikkiaan varsin kompaktin ja ajantasaisen, mutta samalla kuitenkin riittävän avoimen ja joustavan yleiskuvan siitä, mikä hajautuvalta ja pirstaleiselta vaikuttavassa oikeuden kentässä sittenkin on olennaisinta, ikään kuin koko oikeuden yhteistä ydinainesta”.¹

¹ Länsineva 2004, s.276-277

Perusoikeusmyönteisen laintulkinnan funktiona on lyhyesti oikeusturvan toteuttaminen yksittäisessä tapauksessa perustuslainmukaisena.² Perusoikeusmyönteisen laintulkinnan periaatteen oikeutus löytyy perustuslain 22§, jossa sanotaan seuraavasti:

”Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.”

Kyseinen säännös antaa velvoitteen julkiselle vallalle toimia perusoikeuksia turvaten niin lakeja säädettäessä, hallinnossa kuin lainkäytössäkin. Länsinevan mukaan on huomion arvoista, että kyseinen lainkohta ei anna oikeutta edistää vain jotain perusoikeuksista, vaan perusoikeudet on nähtävä yhtenä suurena kokonaisuutena, jota tällä lainkohdalla suojataan.³

Perusoikeusmyönteinen tai perustuslain mukainen laintulkinta on kehittynyt sen seurauksena, että on haluttu turvata perustuslain sekä perusoikeuksien turvaaminen niiden lainkäyttöpiirissä. Suomen oikeusjärjestelmässä perusoikeuksia turvataan sekä etu- että jälkikäteen. Etukäteisturvana toimii perustuslain normihierarkkisesti korkeampi asema, jolloin on kiellettyä säätää ylemmänasteisen normin kanssa ristiriidassa olevia lakeja. Perusoikeusmyönteinen laintulkinta voidaan nähdä erityisesti jälkikäteisturvana, sillä vaikka normihierarkian mukaan perustuslain vastaista lakia ei saa säätää, aina ei ole mahdollista ottaa etukäteen kantaa kaikkiin lainsäädäntöhankkeisiin, jolloin sellaisiakin lakeja voidaan asettaa voimassaoleviksi, jotka jollain tasolla eivät ole täysin yhdenmukaiset perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin nähden.

Suomen, kuten monen muunkin maan perusoikeusuudistuksen juuret ovat pitkälti kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa, joihin liittyttäessä maan sisäiset lait tuli sovittaa yhteensopiviksi näiden säännösten kanssa. Täten ollen perusoikeusmyönteiseen laintulkintaan rinnastuu ihmisoikeusmyönteinen laintulkinta, jolloin tulee ottaa huomioon esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimus, ja sen sisältöön liittyvät ihmisoikeuksien soveltamiseen tuomioistuimissa sekä viranomaisissa liittyvä ihmisoikeusystävällinen laintulkinta.

² Lavapuro 2008, s.609

³ Länsineva 2002 s.88

Perusoikeusmyönteisen laintulkinnan periaatteesta puhuttaessa voidaan oikeastaan käyttää kahta erilaista termiä. Perusoikeusmyönteisen laintulkinnan periaatteen kanssa lähes synonyyminä toimii perustuslain mukainen laintulkinta. Perustuslain mukaisen laintulkinnan ja perusoikeusmyönteisen laintulkinnan termien käytön erona on lähinnä se, että perustuslain mukainen laintulkinta ottaa laajemman katsomiskannan, eli se sisällyttää jo termissä koko perustuslain sen soveltamisalaan, kun taas perusoikeusmyönteistä laintulkintaa terminä käytetään usein, kun puhutaan esimerkiksi jonkin tietyn perusoikeuden turvaamisesta. Käytännössä molempia käytettäessä kuitenkin taka-ajatus on sama, eli perusoikeuksien turvaaminen.

Perusoikeusmyönteisen laintulkinnan periaate tulee parhaiten mielestäni ilmi perustusvaliokunnan mietinnössä liittyen hallituksen esitykseen perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta. Perustusvaliokunnan mietinnössä lukee seuraavasti:

”Tuomioistuinten tulee valita perusteltavissa olevista lain tulkintavaihtoehdoista sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista ja joka eliminoo perustuslain kanssa ristiriitaisiksi katsottavat vaihtoehdot. Tältä osin voidaan puhua perustuslainmukaisesta tai perusoikeusmyönteisestä laintulkinnasta.”⁴

Perustuslakivaliokunnalla on ollut muutoinkin suuri merkitys perusoikeusmyönteisen laintulkinnan periaatteen syntyyn, sillä ensimmäisen kerran perustuslakivaliokunta otti kantaa perusoikeuksien erityiseen luonteeseen mietinnössään jo vuonna 1988.

Perusoikeusmyönteinen tulkinta voidaan nähdä olevan arvoperusteista tulkintaa, jossa selvitetään oikeusjärjestelmän perustavat arvot. Tämä vaatii Hirvosen mukaan arvoarvostelmien tekoa, tulkintaa ja punnintaa, jonka jälkeen lakitekstin ilmaisua tulkitaan niin, että ne edistävät näitä voimassaolevaan oikeuteen sisältyviä arvoja ja arvostuksia.⁵

⁴ PeVM 25/1994

⁵ Hirvonen 2011. s.40

Perusoikeusmyönteisen laintulkinnan malli sisältää Viljasen mukaan kaksi eri ulottuvuutta. Hänen mukaansa ”Tulkintatilanteessa tuomioistuimen tai viranomaisen tulee syrjäyttää ne lain tulkintavaihtoehdot, jotka sinänsä olisivat lain sanamuodon mukaan mahdollisia, mutta jotka olisivat ristiriidassa perustuslain kanssa (= tulkinnallisten ristiriitojen eliminointi). Tämän lisäksi perustuslainmukainen/perusoikeusmyönteinen laintulkinta sisältää optimointivaatimuksen: perustuslain kanssa sopusoinnussa olevista lain tulkintavaihtoehdoista tulee valita nimenomaan se, joka parhaiten vastaa perustuslain tarkoituksen toteuttamista (=perustuslakiystävällisimmän/perusoikeusmyönteisimmän tulkintavaihtoehdon valinta).”⁶

Käytännössä se, mitä perusoikeusmyönteisen laintulkinnan periaatteella pyritään ensisijaisesti tekemään, on, että jos lainsoveltamistilanteessa on monta eri tulkintavaihtoehtoa, suljetaan näistä tulkintavaihtoehdoista pois ne, jotka eivät ole perustuslain kanssa sopusoinnussa. Viljanen esittää perusoikeusmyönteisen laintulkinnan käyttämisen eri tulkintavaihtoehtojen välisenä valintakriteerinä, kun tulkintavaihtoehdot ovat jo ennakoon olemassa ja kun perustuslainmukainen tulkinta merkitsee vain valtiosääntöoikeudellisin perustein tehtävää valintaa näiden välillä, seuraavasti⁷:

1. Normia N voidaan tulkita tavoilla a, b, c ja d.
2. Tulkinnat a ja b ovat ristiriidassa perustuslain kanssa, tulkinnat c ja d eivät ole
3. Normi N on perustuslain mukainen tulkittuna tavalla c tai d. Normia ei saa tulkita tavalla a tai b.

Perusoikeusmyönteinen laintulkinta tulee nähdä ensisijaisena tulkintakeinona lain soveltamistilanteessa. Täten tulkinnalla pyritään mahdollisimman pitkälle saavuttamaan lopputulos, joka ei olisi perusoikeuksien näkökulmasta ongelmallinen. Perustuslainmukaisen laintulkinnan perusteina käytetään perustuslain esitöitä sekä perus- ja ihmisoikeuksia koskevia tulkintakäytäntöjä niissä omaksuttuine tulkintaperiaatteineen.

⁶ Viljanen 2011, kpl. perusoikeusmyönteinen laintulkinta

⁷ Viljanen, 1990. s.214

Aina perusoikeusmyönteisellä tulkinnalla ei kuitenkaan voida saavuttaa haluttua päämäärää, jolloin tulee ottaa ns. kovemmat menetelmät käyttöön, jos perusoikeuksia muutoin rikottaisiin. Tällaisia tilanteita varten tuomioistuimille on säädetty perustuslain 106§ perustuslain etusijasäännös, joka kuuluu seuraavasti:

Jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle.

Jotta 106§ tulisi sovellettavaksi, tulee siis käsittelyssä olla ilmeinen ristiriitatilanne, jota ei tulkinnan avulla pystytä väistämään. Tätä korostetaan myös hallituksen perustuslakiesityksessä, jonka mukaan 106§ ”tulisi sovellettavaksi vasta silloin, jos perustuslain ja lain välistä ristiriitaa ei ole mahdollista poistaa perustuslain tai perusoikeusmyönteisen tulkinnan avulla”.⁸

Perusoikeusmyönteisen laintulkinnan periaatteen soveltaminen ei ole aina ongelmaton. Kyseessä olevan tulkinnan käyttäminen liian painokkaasti soveltamistilanteessa voi johtaa ongelmiin ainakin vallanjako-opin näkökulmasta. Opin mukaan lainsäädäntövalta, tuomiovalta ja toimeenpanovalta ovat erillään toisistaan, ja niitä käyttävät eri toimijat. Jos lainsäädäntövaltaa käyttänyt eduskunta on säätänyt lain tietyllä tavalla, voi tuomioistuin perusoikeusmyönteistä laintulkintaa käyttämällä ns. muokata lainsäätäjän alkuperäistä tavoitetta valitessaan sen vaihtoehdon, joka parhaiten kulkee käsi kädessä perusoikeuksien kanssa. Tällöin lainsäätäjän säätämä säännös ei suoraan toteudu sanamuotonsa mukaisesti, ja vallanjako-oppi ei toimi täydellisesti. Toki vallanjako-oppiakin noudatettaessa hienoiset rajojen ylitykset ovat tavanomaisia, eikä täysin tarkkoja rajoja toimivalloille käytännössä voida tehdä, mutta mikäli perusoikeusmyönteistä laintulkintaa halutaan tarkastella myös kriittisesti, on tämä näkökulma mielestäni ihan hyvä ottaa käsittelyyn.

Myös muita ongelmia voi syntyä, jos tulkinta pohjautuu turhan voimakkaasti perusoikeusmyönteiselle näkökannalle. Esimerkiksi edustuksellisen demokratian tarkoitus voi hämärtyä, mikäli tuomioistuimet voisivat venyttää

⁸ Ks. HE 1/1998 vp, s. 164.

perusoikeusnäkökulman avulla eduskunnan säätämiä lakeja liian kauas niiden alkuperäisestä tarkoituksesta. Kansalaiset valitsevat edustajansa eduskuntaan, eikä taas tuomioistuinten jäsenet ole tällaisia luottamushenkilöinä valittuja, vaan virkaan nimitettyjä henkilöitä. Kuitenkin näistä ongelmista huolimatta näen, että perusoikeusmyönteinen laintulkinta on sitä, miten itse haluan esimerkiksi palvelussuhteessa olevien sananvapauden haasteita käsitellä, sillä koen perusoikeuksien luovan niin perustavanlaatuisen pohjan kaikelle toiminnalle, että koen tärkeänä, että näiden yli ei kävellä kovin helpoin perustein.

1.2. Lähteet ja rajaukset

Koska tutkimukseni on pääsääntöisesti oikeusdogmaattinen, eli voimassaolevaa oikeutta tutkiva ja siitä tehtyjen tulkintojen selvittämiseen tähtäävä, lähteinäni olen työssäni käyttänyt lainsäädäntöä, kansainvälisiä sopimuksia, joihin Suomi kuuluu ja jotka näin vaikuttavat meidän kansalliseen oikeusjärjestelmäämme, useita oikeustieteellisiä teoksia, sekä perustason tietokirjoja että väitös- sekä muita tutkimuksia, joista olen kerännyt tietoa ajankohtaisesta perusoikeuskeskustelusta sekä myös ajattelun kehityksestä. Virkamiehen aseman osalta hyvin mielenkiintoinen, aikansa henkeä hohkaava teos, jota olen käyttänyt hyödyksi yrittäessäni päästä kiinni ennen perusoikeusuudistusta vallinneeseen virkamieshallinnon pidättyväisyyteen, on Timo Konstarin vuonna 1986 kirjoittama Virkamiehen ilmaisuvapaus.

Olemassa olevan lain tulkinnassa olen ottanut avuksi yksittäisten normien lisäksi myös lainvalmisteluaineistoa, kuten hallituksen esityksiä ja valiokuntien mietintöjä sekä lausuntoja. Pelkästään voimassaolevan oikeuden jäsentäminen ei tutkimustehtävänä aiheen kohdalla ole mielestäni kuitenkaan riittävää aiheen sisältämän punninta-asetelman kannalta. Tämän vuoksi olen ottanut mukaan myös tuomioistuinratkaisuja sekä oikeusasiamiehen päätöksiä selventämään aihealueelle tyypillistä in casu-punnintaa.

Aiheeni on rajattu koskemaan sananvapauden käyttöä nimenomaan palvelussuhteessa, ja erityisesti aion keskittyä siihen, millainen sananvapaus tällä hetkellä Suomessa virkasuhteessa työskentelevien henkilöiden osalta on. Tällöin

tutkimukseni keskittyy kansalliseen lainsäädäntöön, olemassa olevaan oikeustilaan sekä ajankohtaiseen tuomioistuinratkaisutoimintaan. Tähän liittyen mukaan on otettava Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, sillä sen vaikutusta kansalliseen lainsoveltamiseen ei voi vähätellä, ja tuomioistuintoiminnassa sieltä otetaan paljon tukea ratkaisuiden teossa ja lainkohtien, erityisesti ihmisoikeusasioiden punnintatilanteissa. Euroopan unionin jäsenyyttä tarkastelen lähinnä perusoikeuskirjan sananvapausartiklan kautta, mutta muutoin EU-oikeus jää tässä tutkimuksessa melko vähäiselle tarkastelulle, sillä koen kansallisen sääntelyn ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen tärkeämmiksi rajaamani aiheen kannalta.

Olen rajannut pois kansainvälisen ja kirkollisen virkamiesoikeuden. Kansainvälinen virkamiesoikeus on sinällään hyvin mielenkiintoinen osa-alue, mutta koen, että sen ottaminen mukaan ei olisi välttämättä tuonut kovin paljoa lisäarvoa, kun nimenomaan Suomen osalta tilannetta tarkastelen. Kirkollisen virkamiesoikeuden rajasin pois, sillä niiden sääntely pohjautuu hyvin vahvasti evankelisluterilaisen kirkon itsehallinnollisiin lähtökohtiin sekä kirkolliseen lainsäädäntöön, joita en myöskään kokenut tarkoituksenmukaisiksi aiheeni kannalta ottaa mukaan käsittelyyn. Kirkollinen lainsäädäntö säätyy kirkon tarpeisiin ja kirkon esityksestä, jonka eduskunta voi vain hylätä tai hyväksyä, mutta se ei saa muuttaa esitystä mitenkään lukuun ottamatta selkeitä kirjoitusvirheitä. Näin kirkollinen lainsäädäntö eivät sovellu lainsäätämisyjärjestykseltään tai suuren toiminnallisen rajauksensa puolesta tähän keskusteluun. Olen myös rajannut pois tutkielmastani luottamushenkilöt, joiden oikeudellinen asema on mielestäni hyvin erilainen verrattuna palvelussuhteessa oleviin, enkä kokenut sitä sopivaksi tähän tutkimukseen, kun tarkoitus on nimenomaan tutkia, miten palvelussuhde, joko virka- tai työsuhde, vaikuttaa henkilön oikeusasemaan ja erityisesti perusoikeutena vahvan sananvapauden osalta.

1.3. Tutkimuksen rakenne

Tutkimukseni lähtee liikkeelle siitä, että selvitän Suomen perusoikeusjärjestelmää, perusoikeuksien asemaa, sekä sananvapauden sisältöä, ja sen asemaa perusoikeusjärjestelmässä. Käyn myös läpi sitä, millä perusteilla

perusoikeuksia on oikeutettua rajoittaa Suomen lainkäytön piirissä. Lisäksi ensimmäisessä jaksossa tarkastelen sitä, mitkä kansainväliset velvoitteet meitä sitovat, ja mitä ihmisoikeuksilla tarkoitetaan, ja miten ne saavat oikeutuksensa kansainvälisissä sopimuksissa. Tässä kohdassa käsittelen YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallista julistusta, kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevaa sopimusta, Euroopan ihmisoikeussopimusta sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjaa, jotka kaikki sitovat myös Suomea, sillä nämä sopimukset on otettu osaksi kansallista lainsäädäntöämme.

Seuraavassa jaksossa selvitän, millainen lainsäädäntö ohjaa palvelussuhteessa olevia henkilöitä. Tarkastelen virkamiehille asetettua asiallisuusvaatimusta ja työntekijöille kuuluvaa lojaliteettivelvoitetta, sekä sitä, mitä seurauksia näiden velvoitteiden rikkomisesta voi virkamiehelle ja työntekijälle aiheutua.

Neljännessä pääluvussa keskityn selvittämään, miten direktiovalta vaikuttaa sananvapauden käyttöön palvelussuhteessa, mitä merkitystä palvelussuhdeopilla on ja mitä erityistä on virkasuhteessa verrattuna työsuhteeseen, mitä eroja niissä on nähtävissä, ja mitä samankaltaisuuksia. Keskityn tässä jaksossa myös tuomaan nimenomaan esille näkökulmia virkamiehen sananvapauden tilasta Suomessa.

Viidennessä pääluvussa otankin tarkasteluuni virkamiehen sananvapautta käsitelleitä oikeustapauksia, sekä hallinto-oikeuden puolelta että eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisutoiminnasta.

Viimeisessä pääluvussa vedän yhteen tutkimukseni tuloksia, ja teen johtopäätöksiä siitä, millaisena koen palvelussuhteessa, ja erityisesti virkasuhteessa olevien henkilöiden sananvapauden tilan tällä hetkellä Suomen oikeusjärjestelmässä.

2. Sananvapaus: Lähtökohdat ja merkitys

2.1. Sananvapaus perusoikeutena

2.1.1. Perusoikeuksien määrittely ja asema Suomen valtiosääntöoikeudessa

Perusoikeudet määritellään nykyään Suomessa perustuslain perusoikeusluvussa turvatuiksi yksilön oikeuksiksi. Perusoikeuden käsite on kuitenkin laaja-alaisempi kuin tämä hyvin muodollinen määritelmä antaa ymmärtää.

Perusoikeuksista puhuttaessa arkikielessä ne rinnastetaan usein perustavanlaatuisiin oikeuksiin. Tällöin perusoikeudet nähdään erottuvan muista meille annetuista oikeuksista niiden erityisen tärkeyden perusteella. Useimmiten tämänkaltaisen ajattelu johtaa eri ihmisillä eri lopputulokseen siitä, mikä nähdään perustavanlaatuisena oikeutena, sillä henkilökohtaiset mielipiteet jonkin perusoikeuden tärkeydestä voivat vaihdella hyvinkin paljon. Vaikka käsite on sinänsä tulkinnanvarainen, on se kuitenkin perustana sille, mitä oikeuksia voidaan kutsua perusoikeuksiksi.⁹

Perusoikeuksien voidaan valtiosääntöoikeudellisesti nähdä nauttivan korotettua muodollista lainvoimaa, sillä niistä säädetään perustuslain tasolla, ja täten niitä on vaikeampi muuttaa tai muulla lailla kumota. Tämän mahdollistaa perustuslain normihierarkkisesti korkeampi asema normaalilakiin nähden. Kun nämä valtiosääntöoikeuden ja arkikielen määritelmät yhdistetään, voidaan perusoikeudet määritellä seuraavasti melko tyhjentävästi: perusoikeudet ovat perustuslaissa turvattuja yksilön perustavanlaatuisia oikeuksia.¹⁰ Nämä oikeudet velvoittavat myös valtiovaltaa joko toimimaan tai pidättäytymään toimimasta tietyllä tavoin tai säätämään asiasta lailla. Voidaan myös puhua suvereenin lainsäätäjän itsensä rajoittamisesta, kun se säätämällä perusoikeuksista rajoittaa omaa toimivaltaansa.¹¹

Perusoikeudet ovat yleisiä oikeuksia, eli ne kuuluvat pääsääntöisesti kaikille ihmisille. Joitakin perusoikeuksia voidaan kuitenkin rajoittaa koskemaan ainoastaan kyseisen valtion kansalaisia, kuten esimerkiksi äänioikeus tai muut yhteiskunnallisen vaikuttamisen oikeudet. Perusoikeussäännöksillä suojataan

⁹ Karapuu 2011, s.63-64.

¹⁰ Karapuu 2011, s.64.

¹¹ Rautiainen 2007, s.28

ensisijaisesti luonnollisia henkilöitä eli ihmisyksilöitä. Perusoikeussäännösten suoja voi kuitenkin välillisesti ulottua myös oikeushenkilöihin, eli esimerkiksi osakeyhtiöihin tai yhdistyksiin. Ns. välillisen puuttumisen teorian mukaan perusoikeussäännösten suoja koskee myös oikeushenkilöitä, mikäli oikeushenkilön asemaan puuttuminen vaikuttaa myös oikeushenkilön taustalla olevien ihmisten perusoikeuksiin.¹² Jotkin perusoikeudet antavat myös oikeuksia tietyille ihmisryhmille, joten myös kollektiiviset perusoikeudet ovat mahdollisia.¹³

Suomen osalta perusoikeuksien kannalta merkittävää on ollut 1995 tapahtunut perusoikeusuudistus. Uudistuksen taustalla oli vuonna 1990 liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen, joka vaati Suomen perusoikeusjärjestelmän uudelleenarviointia. Suomen silloinen perusoikeussäätely ei ollut tarpeeksi kehittynyt, jotta sopimuksen velvoitteet olisi pystytty toteuttamaan, joka tietenkin oli edellytyksenä sopimukseen liittymiselle, joten uudistukseen ryhdyttiin itse asiassa jo ennen sopimuksen allekirjoittamista.

Uudistukseen johtaneessa hallituksen esityksessä perusoikeudet määriteltiin muodollisesti yksilölle kuuluviksi oikeuksiksi, joille on ominaista niiden muodollisesta perustuslaintasoisuudesta johtuva erityinen pysyvyys ja oikeudellinen luonne¹⁴. Keskustelua perusoikeusuudistuksen tarpeesta oli jo käyty 1970-luvulta lähtien, mutta poliittisten erimielisyyksien vuoksi hanke kariutui useampaankin otteeseen ennen uudistuksen toteutumista. Uudistuksen seurauksena perusoikeudet laajennettiin koskemaan lähtökohtaisesti kaikkia, kun ennen uudistusta Hallitusmuodossa luetellut oikeudet olivat koskeneet ainoastaan Suomen kansalaisia. Perustuslain kokonaisuudistuksen tuloksena aiempaan Hallitusmuotoon sisällytetty perusoikeusluku siirrettiin sisällöltään samanlaisena uuteen Perustuslakiin, joka tuli voimaan 1.1.2000 (731/1999).

Perusoikeuksien korotettu suoja ja perusoikeusmyönteinen ajattelutapa perustuvat muun muassa nykyisen perustuslain etusijaperiaatteelle, joka on kirjattu 106§ pykälään. Kyseinen säännös koskee vain yksittäistapauksessa tehtävää lainsoveltamista, mutta on vahvistanut perustuslain, ja erityisesti perusoikeuksien merkitystä suomalaisessa oikeusjärjestyksessä.¹⁵ Etusijaperiaate näin tukee

¹² Ojanen 2003, s.38

¹³ Hallberg 2011, s.41.

¹⁴ HE 309/1993 s. 5

¹⁵ Hallberg 2011, s.869.

perusoikeuksien korotettua lainvoimaa perustuslaintasaisen säännöksen nojalla, kun taas perusoikeusmyönteisellä laintulkinnalla, jonka perustuslakivaliokunta on lanseerannut kannanotoissaan, pyritään ristiriitatilanteessa sellaiseen ratkaisuun, joka eniten edistää perusoikeuksien toteutumista. Perusoikeusmyönteisyyttä ja perustuslain etusijaperiaatetta ei tule sekoittaa keskenään, ikään kuin perusoikeusmyönteisyys voitaisiin perustella ainoastaan perustuslain etusijaperiaatteen kautta, vaan mielestäni ne tukevat toisiaan, ja vahvistavat täten perusoikeuksien asemaa.

Perus(- ja ihmis)oikeudet on nähty niin tärkeinä oikeuksina, että julkiselle vallalle on perustuslain tasolla annettu niiden turvaamistehtävä, ja julkisen vallan käyttäjänä kyseisessä kohdassa pidetään ensisijaisesti valtiota. Jotta näitä oikeuksia turvattaisiin tehokkaasti, se edellyttää sitä, että nämä oikeudet ovat voimassa sekä vertikaali- että horisontaalisuhteissa. Vertikaalisuhteilla tarkoitetaan yksilön ja valtion välistä suhdetta, ja horisontaalisuhteella yksityisten välisiä suhteita.¹⁶

2.1.2. Sananvapaus perustuslaissa määriteltynä perusoikeutena

Sananvapaus voidaan eurooppalaisittain nähdä yhtenä keskeisimmistä perusoikeuksista sekä demokraattisen oikeusvaltion tunnusmerkkinä¹⁷. Perusajatuksena sananvapaudessa on turvata kaikille vapaus mielipiteen julkaisuun ja julkiseen keskusteluun sekä joukkotiedotuksen vapaan kehittämisen mahdollisuus.¹⁸ Sananvapauden tehtävänä on Tiilikan mukaan turvata sekä itseilmaisua että sosiaalisten suhteiden ylläpitoa, mutta edesauttaa myös monien muiden perusoikeuksien toteutumista.¹⁹ Tutkimukseni kannalta tärkein perusoikeus on turvattu perustuslain perusoikeusluvussa. Säännös kuuluu seuraavasti:

PL 12§ 1 momentti (731/1999) Sananvapaus ja julkisuus

Jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen liittyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta

¹⁶ Tiilikka 2007, s.162-169

¹⁷ Ks. Kulla 2008 s.125

¹⁸ Neuvonen 2005, s. 9

¹⁹ Tiilikka 2013, s.230

ehkäisemättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Lailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia.

Kyseinen säännös on hyvin yhteneväinen sisällöltään eurooppalaisen sananvapausnäkemysten kanssa. Eurooppalaisen näkemysten mukaan jokaisella on oikeus ilmaista itseään, mutta valtiolle varataan kuitenkin oikeus kieltää lailla yhteiskuntamoraalin kannalta haitalliseksi katsottavan materiaalin levittäminen.²⁰

Pykälän 1 momentin toinen lause sisältää ennakkoesteiden kiellon. Tämä kiello kohdistuu erityisesti viranomaisiin, jättämättä kuitenkaan muita yksilöitä pois vaikutusalueeltaan. Ennakkoesteen kieltoon sisältyy kuitenkin myös vastuu; kaikilla on oikeus ilmaista itseään ja julkaista mielipiteensä tai tietoja, mutta viestin sisällöstä on kannettava myös itse vastuu. Tätä jälkikontrollia edustaa esimerkiksi vahingonkorvausoikeuden sekä rikosoikeuden tietyt pykälät.²¹

Sananvapauspykälän 1 momentin kolmas lause sisältää lakivarauksen, joka mielestäni tässä kyseisessä säännöksessä on lähinnä toimeksianto tarkoittaa sananvapauden liittyvää sääntelyä, ei niinkään ohje rajoittaa sananvapauden piiriä. Neljännen lauseen kvalifioitu lakivaraus taas antaa selvästi lainsäätäjälle valtuudet koskea sananvapauden piiriin lasten suojelemiseksi.

Sananvapauden luonne on perusoikeusajattelussa hyvinkin poliittinen. Poliittisen keskustelun onkin nähty kuuluvan sananvapauden ydinalueelle, kun taas esimerkiksi kaupallinen mainosviestintä on sananvapauden reuna-alueella.²² Ydinalueena nähdään se osa perusoikeusnormista, jonka rajoittaminen aiheuttaisi kyseisen perusoikeuden käyttämisen mahdottomaksi, ja näin ollen sen osan rajoittaminen tulee olla tarkemmin perusteltu kuin sellaisen osan, joka kuuluu perusoikeuden reuna-alueelle.²³ Kun sananvapaus nähdään suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa pitkälti poliittisena oikeutena, niin sananvapauden ydinalue nähdään nimenomaisesti liittyvän enemmänkin viestin sisältöön kuin ajatukseen siitä, että tätä kyseistä oikeutta on mahdollisuutta käyttää.²⁴ Käsitteenä tuo

²⁰ Neuvonen 2005, s. 12

²¹ Neuvonen 2013, s.53

²² Manninen 2011, s.460

²³ Neuvonen 2005, s.11

²⁴ Neuvonen 2005, s.39

poliittisuus on mielestäni hieman harhaanjohtava ja melko kapea-alainen merkitykseltään, ja esimerkiksi Neuvonen tuo esiin hyvän ajatuksen, kun hän ehdottaa, että Suomessakin otettaisiin käyttöön EIT:n ratkaisukäytännöstä tulleeseen tulkintaan siitä, että puhuttaisiin sananvapauden osalta viestin tai muun ilmaisun yhteiskunnallisesta merkityksestä sekä yhteiskunnallisesta välttämättömyydestä silloin, kun luonnehditaan sananvapautta perusoikeutena.²⁵

Sananvapauden tarkoituksena on turvata edellytykset vapaalle tiedonvälitykselle sekä kaikille avoimelle, julkiselle ja vapaalle keskustelulle, jotka kuuluvat olennaisena osana demokraattisen yhteiskunnan perusteisiin. Sananvapaus täten turvaa ainakin omalta osaltaan yksilöiden oikeuksia osallistua ja vaikuttaa päätöksentekoon, joka koskee yhteiskuntaa tai häntä itseään.²⁶ Perusoikeusuudistusta käsittelevässä hallituksen esityksessä sananvapaus nähtiin nimenomaan myös mahdollisuutena vallankäytön julkiseen kritiikkiin.²⁷ Sananvapaus perusoikeutena vaikuttaa myös siten, että se edesauttaa muiden perusoikeuksien toteutumista, hyvänä esimerkkinä voidaan mainita esimerkiksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutuminen, kun kansalaisilla on oikeus tuoda julki oma näkemyksensä asiasta.²⁸

Soveltamisalaltaan sananvapaus on hyvinkin laaja, sillä sitä ei ole sidottu mihinkään tiettyyn viestintämenetelmään tai viestien sisältöön. Sananvapaus on täten sekä väline²⁹ - että sisältöneutraalia³⁰. Mannisen mukaan sananvapauteen voidaan katsoa kuuluvan oikeus hankkia, välittää, valmistaa, ilmaista, julkaista, levittää ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä. Tämän lisäksi soveltamispiiriin voidaan hänen mukaansa lukea kaikenlaiset tiedot, mielipiteet ja muut viestit niiden sisällöstä riippumatta, ja katsomatta siihen, missä tarkoituksessa viestejä julkaistaan tai ilmaistaan. Soveltamisesta ei rajata pois myöskään esimerkiksi taiteellisia ilmaisuja, kaupallisia tiedotteita tai kevyttä musiikkia.³¹ Huomioitavaa on, että sen lisäksi, että sananvapaus turvaa oikeuden ilmaista tietoja,

²⁵ Neuvonen 2005, s.40

²⁶ Manninen 2011, s.460

²⁷ HE 309/1993 vp. s. 56

²⁸ Tiilikka 2013, s.230

²⁹ HE 309/1993 s.5-6

³⁰ He 309/1993, s.56

³¹ Manninen 2011, s.462

mielipiteitä tai muita viestejä, se myös luo turvan sille, että näiden asioiden vastaanottajat saavat ottaa vastaan nämä tiedot ja mielipiteet.³²

Kun perinteinen sananvapausajattelu korostaa sananvapauden asiasisällön tarkastelun tärkeyttä, on nyt käynnissä ainakin Suomessa keskustelua siitä, miten sananvapautta kannattaisikin ehkä ennemminkin tarkastella niiden välineiden, joiden avulla sananvapautta käytetään, ja sen kautta muotoutuvan sääntelyn ja toiminnan kautta. Yksi tällaisen koulukunnan kannattaja on Sakari Huovinen, ja hän onkin melko vahvasti sen kannalla, että sananvapauden linjanvedot tapahtuvat teknologiassa, sitä ohjaavassa lainsäädännössä sekä mm. uusissa liiketoimintamalleissa, unohtamatta kuluttajien kollektiivisia toimenpiteitä.³³ Jokseenkin koen Huovisen sinänsä hyvin mielenkiintoisen ajatusmallin kovin tekniseksi ja epätyypilliseksi tavaksi käsitellä sananvapautta lähes täysin vain viestin välittämiseen käytetyn välineistön ja tekniikan kautta, puuttumatta juurikaan itselleni mielenkiintoisempaan kysymykseen viestin sisällöstä.

Oma näkemykseni on, että tärkeämpää on kuitenkin keskittyä sananvapauden asiasisältöön, sillä mikäli yritettäisiin pysyä kaikkien mahdollisten viestintävälineiden kehityksen perässä nopeasti muuttuvassa yhteiskunnassa, olisimme auttamatta koko ajan jälkijunassa. Tämän vuoksi näen tärkeämpänä keskittyä viestien sisältöön ja siihen, miten niitä lainsäädännöllisesti ja oikeuskäytäntöjen kautta ohjataan. Itse keskitynkin tutkimuksessani lähinnä sananvapauden käytön sisältöön liittyviin kysymyksiin, enkä ota niinkään kantaa viestintämenetelmiin tai viestien muotoihin, vaikka tiedonvälityksen muodot ovat tällä hetkellä suuren murroksen alla ja sinänsä todella mielenkiintoinen aihepiiri tutkittavaksi myös. Internet ja muun tiedonvälityksen kehitys on ollut viimeisen 20 vuoden aikana huimaa, ja ne varmasti myös omalta osaltaan vaikuttavat sananvapauden käytön arviointiin.

³² Tiilikka 2007, s.121

³³ Huovinen 2010, s.144

2.1.3. Sananvapauslaki oikeuden käyttöä tarkentavana lakina

Sananvapaus on suhteellisen abstrakti oikeus. Näin sille onkin hyvin tunnusomaista se, että sananvapauden tarkempi laajuus määrittyy vasta siinä vaiheessa, kun sen perusteella säännellään alemmanasteista lainsäädäntöä ja silloin, kun näitä lakeja tulkitaan oikeuskäytännössä, joko tuomioistuintoiminnassa tai muiden lainvalvojien, kuten eduskunnan oikeusasiamiehen toimesta.³⁴ Se tosiasia, että sananvapaus on niin sisällöltään abstrakti, saattaa johtaa siihen, että sen asema suhteessa muihin, konkreettisempiin perusoikeuksiin on heikompi. Tästä hyvänä esimerkkinä toimii Neuvosen esimerkki yksityisyyden suojasta. Hänen mukaansa lainsoveltajan ja maallikon on paljon helpompi mieltää oman kokemuspiirinsä kautta se, minkä kokee yksityiselämän loukkauksena kuin sananvapauden käytön rajat. Sananvapauden käyttö kun on melko teoreettista, ja sen perusteet voivat joissain tapauksissa mennä jopa filosofiselle puolelle.³⁵

Esimerkkinä alemmanasteisesta lainsäädännöstä, jonka perustana perustuslakiin kirjattu sananvapaus on, on sananvapauslaki.³⁶ Sen tarkoituksena oli antaa tarkempia säännöksiä sananvapauden käytöstä joukkoviestinnässä, ja tarkemmin niissä tilanteissa, joissa viesti välitetään yleisölle jonkin apuvälineen avulla.³⁷ Lain ei siis ole tarkoitus rajoittaa sananvapautta, vaan säännellä sananvapauden käyttämistä tietyissä laissa säännellyissä tilanteissa.³⁸ Sananvapauden merkitys demokraattiselle yhteiskunnalle on kirjattu myös sananvapauslaissa.

Sananvapauslain 1§:n 2 momentti:

Sananvapauslakia sovellettaessa ei viestintään saa puuttua enempää kuin on välttämätöntä ottaen huomioon sananvapauden merkitys kansanvaltaisessa oikeusvaltiossa.

Viestintään puututtaessa on otettava huomioon sananvapauden merkitys demokraattisessa oikeusvaltiossa, ja kyseinen suhteellisuusperiaatetta ilmentävä

³⁴ Ks. Esim. Tiilikka 2010, s.15

³⁵ Neuvonen 2005, s.67

³⁶ Tarkemmin laki sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä (460/2003)

³⁷ Sananvapauslaki 1§ 1 mom. sekä Niiranen – Sotamaa 2003, s.12

³⁸ Niiranen – Sotamaa – Tiilikka 2013, s.13

momentti toimii apuna, kun ratkaistava tilanne on tulkinnanvarainen.³⁹ Tämä kyseinen säännös ei koske ainoastaan sananvapauslakia, vaan sen voidaan nähdä ulottuvan myös muuhun sananvapauslainsäädäntöön. Tämä voidaan perustella perustuslain 22§:n perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteella sekä yleisillä tulkintaperiaatteilla, jotka koskevat perus- ja ihmisoikeuksien merkitystä.⁴⁰ Suhteellisuusperiaate lisättiin lakiin, kun eduskunnan perustuslakivaliokunta korosti sitä, että julkiselle vallalle säädetty velvollisuus turvata perusoikeuksien toteutuminen koskee myös sananvapautta, ja näki, että on tärkeää, että sananvapauden rajoittamistoimet julkisen vallan toimesta ovat oikeasuhtaisia.⁴¹

2.1.4. Perusoikeuksien rajoitusperusteet

Vaikka perusoikeuksien katsotaan nauttivan korotettua muodollista lainvoimaa⁴², eivät ne ole siinä mielessä ehdottomia, että niitä ei voitaisi rajoittaa tiettyjen kriteerien täyttyessä. Perusoikeuksien rajoittamisella tarkoitetaan perusoikeussäännöksen piirissä olevan oikeuden kaventamista tai perusoikeussäännöksen suojaamaan yksilön oikeusasemaan puuttumista julkisen vallan toimenpitein⁴³. Rajoitusedellytyksillä on merkitystä sekä lain tulkinnassa että lainsäätäjän toiminnassa.

Perusoikeusuudistusta tehtäessä perusoikeuskomitea ehdotti erillisen rajoittamista koskevan säännöksen sisällyttämistä perusoikeuslukuun, mutta ehdotus kuitenkin hylättiin.⁴⁴ Koska erityistä normia perusoikeuksien rajoittamiselle ei ole, yleisten rajoitusperusteiden luettelo, jonka perustuslakivaliokunta kirjasi perusoikeusuudistusta koskevaan mietintöönsä, on keskeisessä asemassa rajoitusten sallittavuutta arvioitaessa. Valiokunnan laatima luettelo ei ole tyhjentävä, mutta siihen on koottu keskeisimmät seikat, joita tulee ottaa huomioon arvioitaessa perusoikeuksien rajoituksia⁴⁵. Vuoden 1999 valtiopäivilläkin perustuslakivaliokunta

³⁹ Niiranen – Sotamaa – Tiilikka 2013, s.14

⁴⁰ Tiilikka 2010, s.15

⁴¹ PeVM 14/2002

⁴² Karapuu 2011, s.64

⁴³ Näin Viljanen 2001 s.14

⁴⁴ Ks. tarkemmin Viljanen 2001 s. 18-19

⁴⁵ PeVM 25/1994 vp. s. 4-5

viittasi rajoituksia koskevien sallittavuuskriteerien vakiintuneisuuteen⁴⁶, joten nämä voidaan nähdä hyvin olennaisina periaatteina perusoikeuksien rajoitusten sallittavuutta puntaroidessa.

Ensinnäkin perusoikeuksien rajoittamisen tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin, joten alemmilla säädöstasoilla ei voida näitä oikeuksia rajoittaa. Täten perustavanlaatuisiin oikeuksiin ei voida tehdä rajoituksia ilman eduskunnan hyväksyntää, joka taas palautuu demokratian kansanvallan ajatukseen. On mielestäni hyvä, että perusoikeuksien rajoittamiseen vaaditaan lakia, koska tällöin kansan valitsevat kansanedustajat joutuvat pohtimaan esimerkiksi sananvapauden rajoittamisen ongelmia sen perusoikeusluonteen vuoksi. Näin tätä oikeutta ei ainakaan anneta alemmalle tasolle, ja virkamiesten sananvapauskin voidaan katsoa hieman turvatummaksiksi, kun sitä ei voida rajoittaa esimerkiksi työnantajan määräyksillä tai muulla ohjeistuksilla viranomaiskohtaisesti.

Toisena edellytyksenä perusoikeuksien rajoittamiselle on, että niiden tulee olla tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisiä, ja laista tulee selvitä rajoitusten olennainen sisältö, eikä sitä tarvitse selvittää esimerkiksi hallituksen esityksestä tai muusta valmistelumateriaalista. Tämä rajoitusperuste mielestäni on hieman kyseenalainen virkamiesten asiallisuusvaatimuksen kanssa, sillä sen sanamuoto ”virkamiehen on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla” ei anna tarpeeksi tarkkaa kuvaa siitä, millainen toiminta on sallittua ja millainen toisaalta menee kielletyn toiminnan puolelle. Toki ymmärrän, että tällaisen arvioinnin voi jokainen virkamies myös tehdä itsekin tehtäviensä laadun ja asemansa huomioon ottaen, mutta mielestäni tarkkarajaisuus ei tässä kyseisessä perusoikeutta rajoittavassa säännöksessä täyty täysin tyydyttävästi.

Rajoitusperusteiden tulee myös olla hyväksyttäviä, eli taustalla tulee olla painava yhteiskunnallinen tarve. Ainakin lähtökohtaisesti toisten yksilöiden perusoikeuksien turvaamisen tavoite muodostaa hyväksyttävän perusteen rajoittaa toista perusoikeutta.⁴⁷ Tällöin tulee lisäksi ottaa huomioon esimerkiksi EIS vastaavaan oikeuteen liittyvät määräykset, koska perusoikeussäännöksiä tulee tulkita ihmisoikeuksien mukaisesti ja rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa EIS:n mukaan hyväksytyjen rajoitusperusteiden kanssa. Yleensä tällaista ristiriitaa ei pääse

⁴⁶ Viljanen 2001 s.48

⁴⁷ Viljanen 2011, s. 154.

syntymään, sillä EIS rajoitusperusteet ovat sen verran väljempiä kuin Suomessa tunnustetut rajoitusperusteet, että viimeistään tulkinnalla pystytään kyseinen ristiriitatilanne välttämään.⁴⁸

Siitä, miten suuri yhteiskunnallinen tarve on taustalla virkamiehen sananvapautta rajoitettaessa, voidaan olla montaa mieltä. Uskon, että ajatuksena on voinut olla se, että esimerkiksi julkista valtaa käytettäessä tulee valtionhallinnon asiakkaiden luottaa siihen, että he saavat asiallista palvelua, mutta en näe tärkeää yhteiskunnallista tarvetta nimenomaiselle säännökselle, sillä hyvän hallinnon takeet voidaan johtaa myös muualta lainsäädännöstä. Toisena perusteena voitaisiin tietenkin nähdä se, että liiallinen informointi esimerkiksi viranomaisen sisäisistä asioista tai mahdollisista konflikteista, ongelmista tai muista sellaisista asioista, joita ei haluta ulkopuolisten tietoon, voi koitua ongelmaksi ilman kyseistä sääntelyä. Tähänkin ongelmaan on kuitenkin mielestäni löydettävissä ratkaisu esimerkiksi salassapitosäännöksiin ja muilla keinoilla kuin virkamiesten yleisen sananvapauden rajoittamisella.

Kaikilla perusoikeuksilla on nähtävissä tietty ydin, perimmäinen ajatus, ja tätä ydintä suojellaan siten, että tavallisella lailla ei ole mahdollista säätää rajoitusta, joka ulottuisi tähän asti. Asia on nähtävä siten, että mihinkään perustuslailla turvattuun perusoikeuteen ei voida puuttua niin paljon, että se vesittäisi koko perusoikeuden olemassaolon. Kunkin perusoikeuden kohdalla ydin on erilainen, mutta esimerkiksi sananvapauden ydinalueeksi voidaan katsoa kuuluvan ainakin mielipiteen vapaus, sekä poliittisen ja yhteiskunnallisen keskustelun ja tiedonvälityksen turvaaminen⁴⁹. Tämän vuoksi esimerkiksi virkamiehen sananvapauden rajoittaminen on mielestäni jokseenkin ongelmallista perusoikeusajattelun kannalta. Vaatimus siitä, että esimerkiksi tietyssä virassa oleva henkilö ei voi osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun ollessaan osa organisaatiota, joka kyseistä yhteiskuntaa pyörittää, on minun mielestäni jokseenkin ongelmallinen virkamiehen itseilmaisun ja mielipiteen muodostamisen näkökulmasta. Tarkoittaako tämä tällöin siis sitä, että valtion virkaan ei kannattaisi hakea sellaisen henkilön, jota kiinnostaa yhteiskunnallinen vaikuttaminen?

⁴⁸ Viljanen 2011, s.156.

⁴⁹ Manninen 2011, s.482.

Vastauksen ollessa myönteinen saataisiin luultavasti alkaa etsimään aikaa kaukaa näitä virkamiehiä.

Perusoikeuksia rajoitettaessa on otettava huomioon suhteellisuusvaatimus, eli onko rajoitus välttämätön hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ja laajuudeltaan hyväksyttävässä suhteessa rajoituksen taustalla olevan rajoitusperusteen painavuuteen.⁵⁰ Sananvapauden kohdalla rajoitus voidaan nähdä välttämättömänä ainoastaan, mikäli hyväksyttävän rajoitusperusteen mukaista tavoitetta ei voida saavuttaa muilla sananvapautta vähemmän rajoittavilla keinoilla. Lisäksi rajoituksen tulee olla muutoinkin tarkasteltuna oikeasuhtainen rajoitusperusteen ja sananvapauden painoarvon välisessä punninnassa.⁵¹ Tämä suhteellisuusarviointi ja kahden erillisen oikeushyvän punnintatilanne on erittäin merkittävä juuri sananvapauden kohdalla. Usein juuri sananvapautta toteutettaessa vaarassa voi olla jokin toinen oikeushyvä, ja näiden välinen punnintatilanne on erilainen jokaisessa tapauksessa. Sananvapauden rajoittamisen tavoitteena voi olla esimerkiksi jonkin toisen henkilön yksityiselämän suoja tai muu hyvin tärkeä oikeushyvä, ja näiden välinen kollisiotilanne on aina tutkittava yksityiskohtaisesti ja ratkaisut kahden oikeushyvän välillä voi tilanteista riippuen olla paljolti toisistaan poikkeavat.

Kuudennen rajoitustestin kohdan mukaan perusoikeuksien rajoittamisen yhteydessä on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä. Tällä viitataan ennen kaikkea muutoksenhakumahdollisuuteen sekä muihin menettelyllisiin oikeusturvan takeisiin, jotka määritellään perustuslain perusoikeusluvussa⁵², mutta myös esimerkiksi perusoikeuksien rajoittamisvaltuuksia käyttävien henkilöiden riittävän koulutuksen ja pätevyyden varmistaminen on osa oikeusturvaa.⁵³

⁵⁰ PeVM 25/1994 vp, s.5.

⁵¹ Manninen 2011, s.479.

⁵² Perustuslaki 21§: Jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

⁵³ Viljanen 2011, s.163

Viimeisenä kriteerinä perusoikeuden rajoittamiselle on se, että rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Perusoikeusuudistuksen yhtenä päätarkoituksena oli lähentää entisestään Suomen perusoikeusjärjestelmää vastaamaan sisällöllisesti kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia. Tällä säännöllä tarkoitetaan käytännössä sitä, että perusoikeuden rajoittamista ei voida pitää perustuslain mukaisena, mikäli rajoitus ulottuu jopa ihmisoikeussopimuksen jonkin artiklan loukkaamiseen asti.⁵⁴

Tutkielmani kannalta perusoikeuksien rajoittamisen ongelma koskee sananvapauden rajoittamista palvelussuhteessa oleviin henkilöihin sekä työntekijälle asetetun lojaliteettivelvoitteen että virkamiehelle asetetun asiallisuusvelvollisuuden kautta. Nimenomaisesti sananvapautta rajoitettaessa yksittäistapauksessa on perustuslakivaliokunnan kannan mukaan käytettävä lain perusoikeusmyönteistä tulkintaa, eli valittava se, joka edistää parhaiten sananvapauden toteutumista.⁵⁵

2.2. Sananvapaus ihmisoikeutena

2.2.1. Ihmisoikeuksien määrittelyä ja asema Suomen valtiosääntöoikeudessa

Ihmisoikeudet muodostavat kansainvälisen vastineen Suomen perustuslaissa turvatuille perusoikeuksille. Ihmisoikeudet on tunnustettu ihmisoikeussopimuksissa, jotka voivat olla alueellisia tai yleismaailmallisia, riippuen sopimusvaltioista ja sopimuksen laajuudesta. Ihmisoikeudet voidaan jo pelkän nimenkin perusteella käsittää ihmisten oikeutena, eli ne ovat pääsääntöisesti tarkoitettu koskemaan kaikkia sopimuksen allekirjoittaneen valtion oikeudenkäyttöpiiriin kuuluvia ihmisiä riippumatta esimerkiksi siitä, onko kyseisen henkilön kansalaisuusvaltio allekirjoittanut ja täten sitoutunut ihmisoikeussopimukseen, jonka nojalla oikeus on suotu. Tätä laajaa soveltamista kutsutaan ihmisoikeuksien yleismaailmallisuudeksi eli universaalisuudeksi.⁵⁶

⁵⁴ Viljanen 2011, s. 163

⁵⁵ Ks. Manninen 1999 s. 481

⁵⁶ Kts. Ojanen 2007. S. 155

Koska Suomi on sitoutunut erilaisiin kansainvälisiin sopimuksiin, tulee näiden sopimusten sisältö ja soveltamisala ottaa huomioon tarkasteltaessa Suomen voimassaolevaa oikeusjärjestystä. Nämä muiden maiden kanssa tehdyt sopimukset vaikuttavat olennaisesti siihen, mikä on voimassaolevaa oikeutta, ja ainoastaan Suomen sisäistä lainsäädäntöä tutkimalla ei voida antaa tarvittavan perusteellista kuvaa toimintaamme ohjaavasta oikeusnormistosta.

Tutkielmani kannalta olennainen ihmisoikeus on mm. Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjassa turvattu sananvapaus. Ihmisoikeutena sananvapaus saa kutakuinkin saman määritelmän kuin perusoikeutena, mutta sen yleismaailmallisuus antaa sananvapauden kannalta laajemman näkökulman oikeuden käyttämiseen, kun turvattuna ei ole enää ainoastaan kansallinen oikeus, vaan se on voimassa myös Suomen oikeusjärjestyksen ulkopuolella.

2.2.2. YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus ja KP-sopimus

Sananvapaus mielletään Neuvosen mukaan ihmisoikeussopimuksissa ja yhteiskuntafilosofiassa keskeiseksi osaksi demokratiaa ja välttämättömyydeksi ihmiskunnan kehitykselle.⁵⁷ Toisen maailmansodan jälkimainingeissa ylipäätään ihmisoikeusajattelun merkitys kasvoi, ja Yhdistyneet Kansakunnat julisti ensimmäisenä sananvapauden perustavanlaatuiseksi ihmisoikeudeksi vuonna 1946, ja antoi vuonna 1948 ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen koskien ihmisoikeuksia, jossa tämä oikeus on avattu tarkemmin.

YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus 19 artikla:

Jokaisella on oikeus mielipiteen- ja sananvapauteen; tähän sisältyy oikeus häiritsemättä pitää mielipiteensä sekä oikeus rajoista riippumatta hankkia, vastaanottaa ja levittää tietoa kaikkien tiedotusvälineiden kautta.

⁵⁷ Neuvonen 2005, s. 15

Sananvapautta ei nähdä kyseisessä julistuksessa rajoittamattomana, vaan sitä voidaan rajoittaa mm. muiden oikeuksien, moraalin, julkisen järjestyksen ja yleisen hyvinvoinnin nimissä.⁵⁸ Myöskään julistuksen oikeuksia ei saa soveltaa siten, että jokin muu oikeus olisi vaarassa hävitä sen vuoksi.⁵⁹ Sananvapauden kohdalla usein tällainen ristiriitatilanne syntyy helpoiten esimerkiksi yksityisyyden suojan kanssa.

YK:n 1940-luvulla aloittamaa ihmisoikeusjärjestelmän kehittämistä jatkettiin 1970-luvulla, ja vuonna 1976 Suomessakin tuli voimaan YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva sopimus⁶⁰, jossa sananvapauden käsitettä on laajennettu seuraavasti:

KP-sopimus 19 artikla:

1. Jokaisella on oikeus mielipiteen vapauteen ilman ulkopuolista puuttumista.
2. Jokaisella on sananvapaus; tämä oikeus sisältää vapauden hankkia, vastaanottaa ja levittää kaikenlaisia tietoja ja ajatuksia riippumatta alueellisista rajoista joko suullisesti, kirjallisesti tai painettuna taiteellisessa muodossa tahi muulla hänen valitsemallaan tavalla.
3. Edellisessä kohdassa tarkoitettujen vapauksien käyttö merkitsee erityisiä velvollisuuksia ja erityistä vastuuta. Se voidaan sen tähden saattaa tiettyjen rajoitusten alaiseksi, mutta näiden tulee olla laissa säädettyjä ja sellaisia, jotka ovat välttämättömiä 1) toisten henkilöiden oikeuksien tai maineen kunnioittamiseksi, 2) valtion turvallisuuden tai yleisen järjestyksen ("ordre public"), terveydenhoidon tai moraalin suojelemiseksi.

Erityisesti tämän KP-sopimuksen artiklassa tuodaan esille se, että sananvapaus kuuluu kaikille. Neuvosen mukaan KP-sopimuksen ajatusta sananvapaudesta voitaisiin käyttää perinteisen vertikaalisen vaikutuksen (perus- ja ihmisoikeudet suojaavat yksilöä valtiota vastaan) sijasta myös sellaisissa

⁵⁸ YK ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus, artikla 29

⁵⁹ YK ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus, artikla 30

⁶⁰ SopS 7-8/1976

horisontaalivaikutuksissa, joissa toinen yksityinen taho uhkaa jonkin toisen yksityisen toimijan sananvapauden käyttöä.⁶¹

YK:n ihmisoikeussopimusten juridinen asema on hieman hankala. Toki niihin liittyneillä mailla on velvoite toimia niiden mukaisesti, mutta järjestelmästä puuttuu sanktiomekanismi, joten käytännössä näiden ihmisoikeuksien valvonta on jäänyt melko vähäiselle huomiolle. Näiden sopimusten tarkoituksena voidaankin pitää sitä, että ne osoittavat vastuullisen sananvapauden käytön oikeutuksen. Näitä pidetään myöskin moraalisesti sitovina ja niiden mielletään ohjaavan kansallisten perusoikeuksien muotoilua sopimusten piiriin kuuluvissa jäsenvaltioissa.⁶²

2.2.3. Euroopan ihmisoikeussopimus

Suomi on liittynyt Euroopan neuvoston jäseneksi vuonna 1989. Tämän seurauksena sen oli mahdollisuus ja myös velvollisuus liittyä vain jäsenvaltioille avoimeen Euroopan ihmisoikeussopimukseen vuonna 1990 (myöhemmin EIS)⁶³. Sopimus suojaa pääasiassa kansalais- ja poliittisia oikeuksia, ja sopimuksen päämääränä oli paitsi määritellä nämä oikeudet, myös luoda kansainvälinen valvontajärjestelmä, joka turvaisi tehokkaasti näitä yksilön oikeuksia.

EIS:n hyväksyminen venyi Suomen osalta vuodella Euroopan neuvostoon liittymisestä sen vuoksi, että sitä ei sellaisenaan pystytty suoraan hyväksymään, koska Suomen silloinen lainsäädäntö ei vastannut riittävästi EIS:n artikloja. Näin ollen Suomen täytyi tehdä muutoksia omaan lainsäädäntöön, jotta se olisi yhteneväinen sitä sitovan kansainvälisen sopimuksen kanssa. Vuodesta 1990 EIS on ollut Suomessa voimassa eduskuntalain tasoisena säädöksenä, joten sitä voidaan ja sitä tuleekin soveltaa lakina viranomais- ja tuomioistuintoiminnassa⁶⁴.

EIS 10 artikla:

⁶¹ Neuvonen 2005, s.16-17

⁶² Neuvonen 2013, s. 41-42

⁶³ SopS 18-19/1990

⁶⁴ Pellonpää 2005, s.59

1. Jokaisella on sananvapaus. Tämä oikeus sisältää vapauden pitää mielipiteitä sekä vastaanottaa ja levittää tietoja ja ajatuksia alueellisista rajoista riippumatta ja viranomaisten siihen puuttumatta. Tämä artikla ei estä valtioita tekemästä radio-, televisio- ja elokuvayhtiöitä luvanvaraisiksi.

2. Koska näiden vapauksien käyttöön liittyy velvollisuuksia ja vastuuta, se voidaan asettaa sellaisten muodollisuuksien, ehtojen, rajoitusten ja rangaistusten alaiseksi, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen turvallisuuden, alueellisen koskemattomuuden tai yleisen turvallisuuden vuoksi, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, muiden henkilöiden maineen tai oikeuksien turvaamiseksi, luottamuksellisten tietojen paljastumisen estämiseksi, tai tuomioistuinten arvovallan ja puolueettomuuden varmistamiseksi.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (myöhemmin EIT), joka valvoo EIS noudattamista siihen sitoutuneissa valtioissa, on monesti korostanut sananvapauden perustavaa laatua olevaa merkitystä demokraattisessa yhteiskunnassa päätöksensä perusteluissa.⁶⁵ Sananvapauteen kuuluu EIT:n mukaan erityisesti oikeus mielipiteen ilmaisuun ja sillä on laaja poliittinen ulottuvuus. Lisäksi sillä on tärkeä rooli demokraattisessa yhteiskunnassa kaikenlaisen tiedon levittämisessä.⁶⁶ EIT:n ratkaisukäytännöllä on suuri merkitys sananvapauden oikean laajuuden konkretisoijana ja osoittajana, säännöstasolla kun tämä oikeus on hyvin yleisesti määritelty.⁶⁷

Artiklan mukaan jokaisen oikeutta mielipiteisiin ei voida rajoittaa edes 2 kappaleen mukaisilla rajoitusperusteilla. Mielipiteiden ilmaisemiseen eri tavoin sen sijaan voidaan puuttua tietyin edellytyksin. Muun muassa 2 kappaleessa mainitut ”velvollisuudet ja vastuu” voivat antaa oikeutuksen erityisille rajoituksille tietyillä sananvapauden käyttäjäryhmillä. Tämäkään ei kuitenkaan merkitse sitä, että sananvapauden peruseriaate ei olisi niilläkin voimassa.⁶⁸

⁶⁵ Ks. tarkemmin EIT ratkaisu *Castell vs. Espanja* (1992) perustelut kohta 42

⁶⁶ Neuvonen 2013, s. 43

⁶⁷ Tiilikka 2010, s.15

⁶⁸ Pellonpää 2005 s.486

2.2.4. Euroopan unionin perusoikeuskirja

Perusoikeuskirja on osa Sopimusta Euroopan unionin toiminnasta, eli Lissabonin sopimusta, joka tuli voimaan 1.12.2009. Lissabonin sopimuksella EU:n perusoikeuskirja sai oikeudellisesti sitovan aseman, kun aiemmin kyseessä oli ollut lähinnä julistuksellinen arvo. Alun perin muutoinkin Euroopan unionin tavoitteena oli lähinnä Euroopan integraatio talouden alueella, mutta nykyään unionin tavoitteena on myös perusoikeuksien suojaaminen.

Euroopan unionin tavoitteena on tulla sopimusosapuoleksi Euroopan ihmisoikeussopimukseen, mutta tällä hetkellä ainakaan tuota ei ole vielä tapahtunut. Tällä hetkellä tilanne on kuitenkin se, että voidaan olettaa EU:n perusoikeusjärjestelmän olevan kehittynyt Euroopan ihmisoikeussopimusjärjestelmää vastaavaksi⁶⁹, joten ongelmia liittymisen suhteen tuskin tulee ainakaan sen osalta, ettei EU:n perusoikeusjärjestelmä olisi riittävä EIS:n sopimusvelvoitteiden toteuttamiseksi. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin jo nyt soveltaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen artikloja ratkaisutoiminnassaan.⁷⁰

Mikä on huomattava perusoikeuskirjan osalta, on se, että sen määräykset koskevat jäsenvaltioita vain silloin, kun nämä jäsenvaltiot soveltavat unionin oikeutta.⁷¹ Näin ollen EU-oikeutta tulee soveltaa vain sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa.

EU:n perusoikeuskirjassa on myös turvattu oikeus sananvapauteen.

11 artikla:

1. Jokaisella on oikeus sananvapauteen. Tämä oikeus sisältää mielipiteenvapauden sekä vapauden vastaanottaa ja levittää tietoja tai ajatuksia viranomaisten siihen puuttumatta ja alueellisista rajoista riippumatta.
2. Tiedotusvälineiden vapautta ja moniarvoisuutta kunnioitetaan.

⁶⁹ Rosas 2011, s.205

⁷⁰ Hoikka 2009, s.25

⁷¹ EU:n perusoikeuskirja 51 artikla 1 kohta

Kuten muutkin sananvapaussäännökset, myös EU:n perusoikeuskirjan määritelmä nostaa esiin sananvapauden roolin mielipiteen ilmaisun, levittämisen ja vastaanottamisen turvaajana.

Sananvapauden suhde EU:n perusvapauksiin on keskeinen kysymys EU-oikeuden saralla. Neuvosen mukaan näiden perusvapauksien voidaan nähdä mahdollistavan viestintätuotteiden ja sanomien vapaa liikkuvuus, joka vaikuttaa täten myös sananvapauden lisääntymiseen, mutta koska merkittävä osa viestinnän ja kulttuurin tuotteista on jätetty EU:n toimivallan ulottumattomiin, kansallinen lainsäädäntö kuitenkin asettaa raamit näiden liikkuvuudelle käytännössä.⁷²

⁷² Neuvonen 2013, s.51

3. Asiallisuusvaatimus ja lojaliteettivelvollisuus palvelussuhteessa

3.1. Virkamiesoikeuden sääntelystä

3.1.1. Virkamieslainsäädännön soveltamisala

Jo ennen perustuslain säätämistä julkisen vallan toiminta oli hallitusmuodossa kytketty hallinnon lainalaisuuden periaatteen alle.⁷³ Nykyään perustuslaissa on turvattu tuo sama periaate, jonka mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava lakia sekä julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin.⁷⁴ Nimenomaan tämä lainalaisuusperiaate luo pohjan virkamiestoiminnan tiukemmalle sääntelylle, sillä hoidettaessa julkisia tehtäviä tai käytettäessä julkista valtaa on otettava huomioon kansalaisille perustuslaissa turvattu oikeus hyvään hallintoon.⁷⁵ Tämä näkökulma edustaa virkamiesoikeudellista ajattelutapaa, jonka perustana on kansalaisten nauttimat oikeudet virkamieshallinnon toteuttamana.

Kun uutta Valtion virkamieslakia (750/1994) valmisteltiin v. 1993, tavoitteena oli luoda palvelussuhde, joka turvaa valtion tehtävien hoitamisen tehokkaasti, tarkoituksenmukaisesti ja oikeusturvavaatimukset täyttäen. Virkasuhteessa haluttiin säilyttää ne erityispiirteet, joita valtion tehtävien hoitaminen edellyttää.⁷⁶ Virkamiesaseman ja erityisen virkavastuun on katsottu varmistavan hallinnon oikeusperiaatteiden toteutumisen julkista valtaa käytettäessä⁷⁷. Valtion virkamieslain soveltamisala selviää lain ensimmäisestä luvusta, jossa todetaan, että laki säätelee valtion virkasuhteita. Virkasuhde määritellään julkisoikeudelliseksi

⁷³ Suomen hallitusmuoto 94/1919 92§: Kaikessa virkatoiminnassa on laillisen seuraamuksen uhalla tarkoin lakia noudatettava.

Jos asetuksessa oleva säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, älköön tuomari tai muu virkamies sitä sovelluttako.

⁷⁴ Perustuslaki 2§ 3mom.: Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

⁷⁵ Perustuslaki 21§: Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

⁷⁶ HE 291/1993 vp. s.1

⁷⁷ HE 291/1993 vp. s. 26

palvelussuhteeksi, jossa valtio on työnantajana ja virkamies työn suorittajana.

Virkasuhdetta edellytetään silloin kun päätetään jonkun edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta, kun käytetään delegoitua päätösvaltaa, kun puututaan toisen oikeusasemaan, tai kun toimitaan joko esittelijänä tai valmistellaan merkittäviä asioita.

Lain soveltamisala ei koske kaikkia valtion virkamieheksi miellettyjä, vaan 3§ sulkee pois joitakuita valtionhallinnon virkamiehiä, kuten eduskunnan oikeusasiamiehen, tasavallan presidentin kanslian virkamiehet ja muutamat muut korkeampien tahojen virkamiehet. Esimerkiksi pääministerin virkatoimia valvoo perustuslakivaliokunta, eikä valvontaa suoriteta virkamieslain nojalla.

Virkamieslain soveltamisalaa tutkittaessa on huomattava myös, että virkamiehet eivät muodosta homogeenista joukkoa, vaan eri asemassa ja eri tehtävissä tai aloilla oleviin virkamiehiin tulee soveltaa virkamieslakia eri tavalla. Ei voida ajatella, että esimerkiksi valtion virassa harjoittelijana toimiva opiskelija ja Korkeimman hallinto-oikeuden tuomaria voitaisiin asettaa ns. samoihin raameihin sovellettaessa lainsäädäntöä ja nimenomaan tiettyjä säännöksiä. Eri virkamiesasemassa olevat on voitava täten erotella toisistaan, ja näin ollen virkamieslain soveltamiseenkin voidaan nähdä syntyvän oma haasteensa.

Kun nyt voimassaolevaa virkamieslakia uudistettiin, nykyinen perustuslaki ei vielä ollut voimassa, eikä perusoikeusuudistusta oltu saatu valmiiksi. Tämä asettaa virkamieslain mielenkiintoiseen asemaan perusoikeuksien näkökulmasta, sillä vielä virkamieslakia säädettäessä perusoikeudet eivät olleet samanlaisessa oikeudellisessa asemassa Suomen oikeusjärjestelmässä kuin missä ne tätä nykyä ovat.

3.1.2. Virkamiehelle asetettu asiallisuusvaatimus

Valtion virkamieslaki saa valtuutuksensa perustuslain 80§:stä, jonka mukaan yleiset virkavelvollisuudet vaikuttavat olennaisesti virkamiehen asemaan, joten niistä on lailla säädettävä. Vaikka perustuslain pykälä antaa ymmärtää asian melko tiukasti, voidaan kuitenkin nähdä, että kehitys on mennyt siihen suuntaan, että

asioista voidaan myös sopia.⁷⁸ Valtion virkamieslaki tuli voimaan vuonna 1986, ja sitä uudistettiin vuonna 1994. Nykyään säännös virkamiesten asiallisuusvaatimuksesta kuuluu seuraavasti:

Valtion virkamieslaki 14§ (750/1994):

Virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Hänen on noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä.

Virkamiehen on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla.

Kyseinen säännös edellyttää, että kaikki virkamiehet käyttäytyvät hyvin ja asianmukaisesti. Arviointi tapahtuu sekä virkamiehen asemaan että tehtävään peilaamalla. Kun puhutaan asemasta, erityistä huomiota saa johtavat virkamiehet ja sellaiset vaatimukset, jotka kohdistuvat koko hallinnonalan henkilöstöä. Erityistä huomiota on lakia tulkittaessa kiinnitetty tehtävien osalta asiakaspalvelutilanteisiin, mutta asiallisuusvaatimus koskee yhtälailla sekä valtionhallinnon asiakkaisiin päin koskevaa käyttäytymistä että myös viraston sisäistä toimintaa, kuten esimerkiksi virkamiesten keskinäistä yhteydenpitoa.⁷⁹

Valtion virkamieslakia uudistettaessa pykälän asiasisältö ei juurikaan kokenut muutoksia, paitsi että sieltä poistettiin virkamiehen velvollisuus osallistua viraston toiminnan kannalta tarpeelliseksi katsottavaan koulutukseen.⁸⁰ Täten aiemmin 3 momenttina ollut asiallisuusvaatimus siirtyi 2 momenttiin. Uudistusta tehtäessä hallituksen esityksessä ei otettu kantaa kyseiseen lainkohtaan. Aiemman lain esitöistä kuitenkin ilmenee, että asianmukaisen käytöksen vaatimus on tarkoitettu erilaiseksi virkamiehen asemasta ja tehtävästä riippuen, ja että erityistä luottamusta ja arvostusta vaativissa viroissa virkamieheltä voidaan vaatia asemassaan soveltuvaa käytöstä myös virka-ajan ulkopuolella. Kuitenkin jo 1980-luvulla kehitys on ollut sen suuntaista, etteivät lainvalmistelijatkaan nähneet niin suurta tarvetta asettaa muille virkamiehille suurempia käyttäytymisvaatimuksia virantoimituksen ulkopuolella kuin muillekaan kansalaisille, edellyttäen kuitenkin

⁷⁸ Kts. lisää Koskinen – Kulla 2013, s. 173

⁷⁹ Koskinen – Kulla 2013, s.184-185

⁸⁰ Vanha säännös: Valtion virkamieslaki 20§ (705/1986)

että virkamies ei tällöin toiminnallaan aiheuta haittaa tai muuta vahinkoa viranomaisille.⁸¹ Ollilan mukaan viranomaisten toimintaa koskevat vaatimukset eivät ole sovellettavissa yksittäisen virkamiehen vapaa-ajan käyttöön, sillä vaikka virkamies saattaa sanavalinnoillaan saada aikaan virastolleen kielteistä julkisuutta tai osoittaa kielteistä asennoitumistaan, niin virkatoimituksen ulkopuolella tapahtuneesta sanankäytöstä annettuja virkavirhettä koskevia sanktioita ei voitaisi lukea oikeutetuiksi sananvapauden rajoittamisiksi.⁸²

Voidaan mielestäni nähdä niin, että 1995 perusoikeusuudistus toi mukanaan lainsäätäjille mahdollisuuden tarttua sellaisiin lakeihin tai yksittäisiin säännöksiin, jotka eivät enää uudistuksen jälkeen olleet ajan tasalla perusoikeuksien vahvistuneen aseman johdosta. Valtion virkamieslain asiallisuusvaatimuksen aiheuttamat sananvapauden ongelmat virkamiesten kohdalla olisi ollut mielestäni yksi sellainen lainkohta, johon lainsäätäjien olisi jo pitänyt huomata tehdä muutoksia. Tällä hetkellä kun se tuntuu sotivan nykyisen perusoikeusajattelun kanssa vaatien virkamiehen edelleen noudattamaan 1980-luvulla vallinneen ajattelutavan mukaan säädettyä lakia.

3.1.3 Kunnallista viranhaltijaa koskeva lainsäädäntö

Tutkielmassani samaan palvelussuhdekategoriaan valtion virkamiesten kanssa menee hyvin samankaltaisen sääntelyn piiriin kuuluvat kunnalliset viranhaltijat. Kunnallisten viranhaltijoiden osalta sääntely kehittynyt myöhemmin ja vasta 2000-luvulla saatiin aikaiseksi kokoava laki kunnallisista viranhaltijoista, joka korvasi sekä aiemman lain kunnallisten viranhaltijoiden virassapysymisoikeudesta sekä muun muassa eräitä kunnallislain säännöksiä, joissa viranhaltijoista oli säännelty.⁸³ Nykyään kunnalla työskentelevistä noin puolet ovat viranhaltijoita ja toinen puoli ovat työsuhteessa. Virkasuhteessa ovat ne, jotka käyttävät julkista valtaa eli päättävät yksittäisten henkilöiden velvollisuuksista ja oikeuksista työtehtävissään, kuten esimerkiksi lääkärit, opettajat ja kaupunginsihteerit. Tosin kunnissa on paljon myös sellaisia henkilöitä virkasuhteissa, joiden tehtävissä ei

⁸¹ HE 238/1984 vp. s.26

⁸² Ollila 2004, s.24

⁸³ Bruun – Von Koskull 2004, s.117

käytetä julkista valtaa. Käytännössä viranhaltijoiden ja kunnalla työsuhteessa olevien henkilöiden oikeudellinen asema on lähes samankaltainen.⁸⁴

Laki kunnallisista viranhaltijoista säädettiin vuonna 2003.⁸⁵ Viranhaltijan asiallisuusvaatimuksesta säädetään lain 17§:

Viranhaltijan on suoritettava virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä sekä työnantajan työnjohto- ja valvontamääräyksiä.

Viranhaltijan on toimittava tehtävässään tasapuolisesti ja käyttäytyttävä asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla.

Kunnallista viranhaltijaa koskeva säännös on hyvin samanlainen kuin valtion virkamieslaissa virkamiehille asetettu asiallisuusvaatimus. Oikeuskirjallisuudessa näitä usein käsitellään rinnakkaisina, ja niistä tehdään samoja tulkintoja.

3.2. Työoikeuden sääntelystä

3.2.1. Työlainsäädännön soveltamisala

Työoikeus kuuluu yksityisoikeuden alaan, jossa sopimusvapaus on yksi näkyvä tunnusmerkki, kun verrataan eroja esimerkiksi virka- ja työsuhteen välillä. Työoikeuden osalta Suomessa tärkeimmät oikeuslähteet ovat lainsäädäntö, työehtosopimukset sekä työsopimukset. Työoikeuden tärkeimmät perusteet on säädetty työsopimuslaissa, joka on säädetty vuonna 2001, mutta toki työoikeuden erityisistä osista säädetään monissa muissakin laeissa. Työehtosopimuslaissa säädetään työehtosopimuksista, jotka ovat työoikeuden kannalta hyvinkin merkittäviä alakohtaisia sopimuksia työtekoon liittyvistä asioista. On huomattava, että työntekijälle on lainsäädännön edetessä työoikeudessa melko vaha suoja, sillä sääntely on melko yksityiskohtaista. Näin ollen vaikka lähtökohtana työsuhteissa on sopimusvapaus (vertailukohtana virkasuhteen syntyminen yksipuoleisella

⁸⁴ Hirvonen – Mäkinen 2006, s.15-16

⁸⁵ Laki kunnallisista viranhaltijoista (304/2003)

virkanimityksellä), voidaan nähdä, että menettelyt, jotka ovat työoikeuden mukaan sallittua, on vain hyvin harvoin sellaista, että se saattaisi sotia perus- ja ihmisoikeuksia vastaan.⁸⁶ Tutkimukseni kannalta tärkein sääntely tulee työsopimuslaista, jossa säännellään sekä työnantajan että työntekijän oikeuksista ja velvollisuuksista.

3.2.2. Työntekijän lojaliteettivelvoite

Työntekijän päävelvollisuus on sovitun työn tekeminen työsuhteessa työnantajan lukuun tämän valvonnan alaisena palkkaa vastaan.⁸⁷ Tämän lisäksi hänen on toimittava työnantajaansa kohtaan lojaalisti, jotta työnantajan intressit ja tavoitteet voidaan toteuttaa.⁸⁸

Työntekijän lojaliteettivelvollisuus perustuu työsopimuslain⁸⁹ 3 luvun 1§:n 2 virkkeeseen.

Työntekijän on toiminnassaan vältettävä kaikkea, mikä on ristiriidassa hänen asemassaan olevalta työntekijältä kohtuuden mukaan vaadittavan menettelyn kanssa.

Pykälän sanamuoto ja lojaliteettivelvollisuuden yleissääntömäinen luonne aiheuttaa sen, että se ei ole sidottu ainoastaan työtehtäviin tai työaikaan, vaan velvollisuus vaikuttaa työntekijään myös työajan ja -tehtävien ulkopuolella.⁹⁰ Lojaliteettivelvollisuuden piiriin voidaan tämän kyseisen säännöksen lisäksi ottaa mukaan liike- ja ammattisalaisuuksien hyödyntämis- ja ilmaisukieltoa sekä kilpailevan toiminnan kieltoa koskevat säädökset, ja siitä voidaan johtaa myös ainakin joiltain osin myös työturvallisuusvelvoitteet.⁹¹

Lojaliteettiperiaate voidaan nähdä erilaisina ja eri vahvuisina velvollisuuksina ottaa toisten intressit huomioon omassa toiminnassa. Tätä

⁸⁶ Tiilikka 2013, s. 234

⁸⁷ kts. Tarkemmin työsopimuslaki 55/2001, 1 luku 1§

⁸⁸ Bruun – von Koskull 2004, s.51

⁸⁹ Työsopimuslaki 55/2001

⁹⁰ Kahri-Kairinen-Hietala-Kaivanto 2001, s.168

⁹¹ Liike- ja ammattisalaisuuksien kielto TSL 7 luku 4§, kilpailevan toiminnan kielto TSL 7 luku 3§ ja työturvallisuusvelvoitteet TSL 3 luku 2§

säännöksen ilmaisevaa velvollisuutta voidaan kutsua myös uskollisuusvelvollisuudeksi⁹², mutta itse pitäydyn tutkimuksessani lojaliteettivelvollisuuden käsitteessä. Kun vuoden 1970 työsopimuslakia valmisteltiin, komiteamietinnössä otettiin kantaa sopimusoikeuden periaatteeseen, jonka mukaan on kiinnitettävä huomiota sekä omaan että toisen sopimusosapuolen etuun sopimusta täytettäessä.⁹³ Lojaliteettiperiaatteen vähimmäisvaatimuksena on velvollisuus pidättäytyä sellaisista toimista, jotka aiheuttaisivat toiselle osapuolelle vahinkoa vahvasti moitittavalla tavalla.⁹⁴ Tiilikan mukaan työsuhteessa kuitenkin voidaan nähdä myös tätä lievempi menettely lojaliteettivelvoitteen vastaiseksi johtuen työntekijän tehtävästä edistää työnantajan toimintaa, ja toisaalta kun vähäisestä lojaliteettivelvoitteen loukkaamisesta ei kuitenkaan voida ryhtyä suullista tai kirjallista varoitusta suurempiin toimenpiteisiin.⁹⁵

Lojaliteettivelvoite luo odotusarvon siitä, että työntekijä ja samalla myös työnantaja toimivat työsuhteessa niin, että he pysyvät lojaaleina toisilleen. Tiilikan mukaan lojaliteettivelvoitteen merkitystä ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista liioitella, sillä esimerkiksi kansallisessa lainkäytössä tuomioistuimissa siihen on löydettävissä viittauksia melko harvoin ratkaisuiden perusteluissa. Tiilikka ei kuitenkaan kiellä sitä, etteikö olisi mahdollista, että kyseinen velvollisuus on vaikuttanut päätöksien taustalla, vaikkei sitä olisi ratkaisuiden perusteluissa aina mainittukaan.⁹⁶

3.3. Velvoitteiden rikkomisen seuraamukset

3.3.1. Virkamiehen asiallisuusvelvollisuuden rikkomisen seuraamukset

Virkamiehen asiallisuusvaatimuksen, kuten muidenkin virkamiehelle asetettujen velvoitteiden noudattamista valvotaan esimiestasolla, ja velvollisuuksien laiminlyönti on kriminalisoitu myös rikoslain puolella. Kuitenkin valtion virkamieslaki antaa välineitä kurinpitotoimenpiteisiin, vaikka rikosoikeudelliset

⁹² Kts. lisää Koskinen-Nieminen-Valkonen 2012, s.203

⁹³ Kahri-Kairinen-Hietala-Kaivanto 2001, s.167

⁹⁴ Karhu 2008, s. 101 ja 114

⁹⁵ Tiilikka 2013, s.236-237

⁹⁶ Tiilikka 2013, s. 238

tunnusmerkistöt eivät täytyisikään. Harvemmin näin räikeitä virkavelvollisuuksien laiminlyöntejä tapahtuu.

Sanankäyttö on osa virkamiesten virkatehtävien hoitoa, ja näin ollen siihen voidaan nähdä oikeutetuksi kohdistaa esimiesten ohjausta ja laadullisia vaatimuksia, jotka ovat kyseisen viraston tehtävien asettamia. Ollilan mukaan näiden ohjausten tai vaatimusten vastainen sanankäyttö voi olla perusteena, kun arvioidaan, onko tapahtunut virkavirhe ja mikäli tähän päädytään, sitä seuraavia rangaistustoimenpiteitä.⁹⁷

Valtion virkamieslain 24§:ssä todetaan, että virkamiehelle, joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä, voidaan antaa kirjallinen varoitus. Varoituksen antaminen on työnantajalle mahdollisuus reagoida sellaiseen käytökseen, joka voidaan nähdä moitittavana, mutta joka ei kuitenkaan ole irtisanomisperuste.⁹⁸ Varoituksen antaminen ei ole virkamieslaissa tai hallintolaissa määritelty irtisanomisen tai virkasuhteen purkamisen edellytykseksi. Aiemmassa virkamieslaissa oli työnantajalle varattu mahdollisuus myös huomautuksen antamiseen, mutta se on vuoden 1994 laista jätetty pois.⁹⁹

Varoitus on aikoinaan, kun lakipykälä on tehty, kirjattu virkamiehillä mukanaan kulkeviin nimikirjoihin, joihin merkittiin ansiot, työtehtävät, ja myös negatiiviset tiedot virkatointen hoitamisesta. Tällaisia nimikirjoja ei enää nykypäivänä käytetä. Varoitus tulee kirjallisena, mutta mihinkään rekistereihin se ei sananmukaisesti jää virkamiehen taakkana kummittelemaan, eivätkä tällaiset tiedot esimerkiksi enää siirry uudelle työnantajalle viran vaihtamisen yhteydessä. Voidaankin pohtia, mikä merkitys tällaisella yksittäisellä kirjallisella valituksella nykyaikaisessa virkamieskulttuurissa on, ja mikä on sen painoarvo tai tehostevahvuus on, kun sanktiomekanismin toimivuus on vähintään epäselvä. Onko tälle lainkohdalle enää ylipäättään muutoinkaan tarvetta, kun räikeät virkavelvollisuuksien rikkomiset kuitenkin jo säännellään rangaistaviksi rikoslain puolella? Kunnallisella puolella vastaavaan varoitusta koskevaan pykälään on kirjattu irtisanomismahdollisuus varoituksenannon jälkitoimena. Tällöin näiden välinen yhteys on paljon selkeämpi kuin valtion puolella, jossa varoituksen merkitys virkasuhteen päättämisessä käytettävänä ns. esitoimena on hyvinkin löyhä.

⁹⁷ Ollila 2004, s. 24

⁹⁸ Irtisanomisperusteista säännellään valtion virkamieslain 25§ ja 26§.

⁹⁹ Koskinen – Kulla 2013, s.337

Mikäli varoituksella ei ole sille asetettuja toivottuja vaikutuksia, vaan virkamies edelleen rikkoo velvollisuuksiaan vastaan, virkasuhde voidaan joko irtisanoa tai purkaa.

Valtion virkamieslaki 25§:

Virkasuhde voidaan molemmin puolin irtisanoa päättymään tietyn irtisanomisajan kuluttua tai, jos niin on sovittu tai laissa erikseen säädetty, irtisanomisaikaa noudattamatta.

Viranomaisen ei saa irtisanoa virkasuhdetta virkamiehestä johtuvasta syystä, ellei tämä syy ole erityisen painava. Tällaisena syynä ei voida pitää ainakaan:

- 1) virkamiehen sairautta, vikaa tai vammaa, paitsi jos siitä on ollut seurauksena virkamiehen työkyvyn olennainen ja pysyvä heikentyminen ja virkamiehellä on sen perusteella oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen;
- 2) virkamiehen osallistumista virkamiesyhdistyksen päätöksen perusteella yhdistyksen toimeenpanemaan työtaisteluun; eikä
- 3) virkamiehen poliittisia, uskonnollisia tai muita mielipiteitä taikka hänen osallistumistaan yhteiskunnalliseen tai yhdistystoimintaan.

Laissa rajoitetaan siis oikeutta irtisanoa virkamiehen virkasuhde vain erittäin painavasta syystä. Lauseke antaa mahdollisuuden arvioida mitä tahansa virkamiehen käyttäytymistä tai laiminlyöntiä, joka voisi toimia irtisanomisperusteena.¹⁰⁰ Irtisanomisperusteeksi riittää se, jos työnantajan ja virkamiehen välille syntyy luottamuspuola,¹⁰¹ ja tällainen tilanne voi syntyä esimerkiksi julkisen kirjoittelun perusteella, mutta näissä tilanteissa on arvioitava tarkasti sitä, millainen suhde kirjoittelulla on virkamiehen perusoikeutena nauttimaan sananvapauteen ja esimerkiksi sitä, kuinka paikkansapitävää julkiseksi saatettu tieto on ja missä tätä tietoa on levitetty. Henkilökohtaisen syyn perusteella tehtävän irtisanomisen kohdalla on syytä arvioitava kokonaisharkintaa käyttäen, ja siinä on otettava huomioon monia erilaisia asioita, kuten muun muassa teko itsessään, miten virkamies itse suhtautuu tekoonsa, missä asemassa virkamies toimii, onko teko

¹⁰⁰ Koskinen – Kulla 2013, s.301

¹⁰¹ Koskinen – Kulla 2013, s.308

vaikuttanut työpaikan olosuhteisiin.¹⁰² Tässä kokonaisharkinnassa on otettava huomioon suhteellisuusperiaate,¹⁰³ eli millainen seuraamus on oikeudenmukainen suhteessa aiheutetun vahingon määrään.

Virkamieslaissa turvataan virkamiehelle oikeus tulla kuulluksi ennen kuin hänet pidätetään virantoimituksesta, tai hänet irtisanotaan henkilökohtaisella perusteella tai jos virkasuhde puretaan. Myös ennen varoituksen antamista virkamiehelle tulee antaa tilaisuus tulla kuulluksi.¹⁰⁴

Valtion virkamies voidaan asettaa rikosoikeudelliseen vastuuseen rikkomuksesta. Rikoslain 40 luvussa säännellään siitä, kuinka virkamiehelle voidaan antaa sakkoja tai jopa vankeutta virkavelvollisuksiensa rikkomisesta, tai vaihtoehtoisesti panna viralta, mikäli velvollisuuksien rikkominen on ollut jatkuvaa ja olennaista.¹⁰⁵ Näin ollen virkamiesten velvollisuuksien osalta virkavastuu korostuu entisestään. Mikäli virkatoimissaan ei toimi asemansa mukaisesti, voi joutua jopa vankilaan. Käytännössä vankeustuomion soveltaminen on hyvinkin harvinaista, mutta sen mahdollisuus voi aiheuttaa päänvaivaa virkamiehelle hänen toimiessaan mahdollisesti virkavelvollisuksiensa vastaisesti, ja näin ollen hillitä sellaisia toimia, jotka voisivat julki tullessaan aiheuttaa rikosoikeudellisen vastuun.

3.3.2. Viranhaltijan asiallisuusvelvollisuuden rikkomisen seuraamukset

Kunnallisen viranhaltijan osalta asiallisuusvaatimuksen tai muiden virkavelvollisuuksien rikkomisesta on säädetty viranhaltijalaissa. Lain mukaan työnantaja ei saa irtisanoa virkasuhdetta viranhaltijasta johtuvasta syystä, ellei tämä

¹⁰² Koskinen – Kulla 2013, s.308

¹⁰³ esim. Koskinen – Kulla 2013, s.186

¹⁰⁴ Valtion virkamieslaki 66§

¹⁰⁵ Rikoslaki 40 luku 9§: Jos virkamies virkaansa toimittaessaan tahallaan muulla kuin edellä tässä luvussa tai 11 luvun 9 a §:ssä säädetyllä tavalla rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa, eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen, hänet on tuomittava *virkavelvollisuuden rikkomisesta* sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

Virkamies voidaan tuomita myös viralta pantavaksi, jos hän on syylistynyt 1 momentissa mainittuun rikokseen rikkomalla jatkuvasti tai olennaisesti virkavelvollisuutensa ja rikos osoittaa hänet ilmeisen sopimattomaksi tehtävänsä.

syynä ole asiallinen ja painava.¹⁰⁶ Jääskeläisen mukaan tällaisena syynä voidaan pitää esimerkiksi sellaisten velvoitteiden rikkomista tai laiminlyöntiä, jotka johtuvat virkasuhteesta, laista tai määräyksistä ja jotka vaikuttavat virkasuhteeseen olennaisesti. Lisäksi syynä voi olla työntekoedellytysten olennaiset muuttumiset, jotka johtuvat viranhaltijan henkilöstä ja jotka vaikuttavat siihen, ettei viranhaltija enää selviydy hänelle osoitetuista tehtävistä. Tällöin on otettava huomioon olosuhteet, kun irtisanomissyynä asiallisuutta ja painavuutta ollaan arvioimassa.¹⁰⁷ Kuitenkaan syynä ei saa olla viranhaltijan poliittinen, uskonnollinen tai muu mielipide eikä osallistuminen yhteiskunnalliseen tai yhdistystoimintaan.¹⁰⁸

Mikäli tällainen virkasuhteesta johtuvien velvollisuuksien laiminlyönti on tapahtunut viranhaltijan toimesta, tai hän on niitä rikkonut, irtisanomista ei saa suorittaa ennen kuin hänelle on annettu mahdollisuus korjata menettelynsä varoitus antamalla.¹⁰⁹ Varoituksen antaminen on hyvin lähellä työsuhteen seuraamustoimenpiteitä. Viranhaltijalain esitöistä selviää, että varoituksen merkityksenä on antaa viranhaltijalle tieto siitä, että työnantaja pitää hänen menettelyään hyvin vakavana, ja toimii näin ennakkomuistutuksena siitä miten tullaan toimimaan työnantajan puolelta, mikäli rikkomus tai laiminlyönti toistuu. Työnantajan tulee myös selvittää, voitaisiinko irtisanominen estää sijoittamalla viranhaltija muuhun virkasuhteeseen.¹¹⁰ Mutta jos kyseinen menettely on rikkomukseltaan niin suuri, että viranhaltijan tulisi itsekin ymmärtää, että menettely on moitittavaa, ei työnantajan tarvitse antaa varoitusta, jotta irtisanominen olisi sallittua.¹¹¹ Mikäli viranhaltija rikkoo niin vakavasti velvoitteitaan, ettei työnantajalta voi kohtuudella edellyttää virkasuhteen jatkamista edes irtisanomisajan pituista aikaa, voidaan virkasuhde purkaa erittäin painavasta syystä. Tähän on kuitenkin sitten jo hyvin tarkat määrittelyt, ja työnantajan tulee reagoida purkamisperusteen saatuaan tietoonsa hyvin nopeasti. Kunnallisen viranhaltijan osalta on huomattava, että työnantajan on irtisanomis- ja purkutilanteissakin ennen

¹⁰⁶ Laki kunnallisesta viranhaltijasta 35§ 1 mom.

¹⁰⁷ EOA ratkaisu 5342/4/13, kohta 4.2., 3. kpl

¹⁰⁸ Laki kunnallisesta viranhaltijasta 35§ 2 mom.

¹⁰⁹ Laki kunnallisesta viranhaltijasta 35§ 3 mom.

¹¹⁰ Koskinen – Kulla 2013, s.357

¹¹¹ HE 196/2002, säännöskohtaiset perustelut

virkasuhteen päättämistä varattava viranhaltijalle tilaisuus tulla kuulluksi virkasuhteen päättämisestä perusteluineen.¹¹²

Tulee kuitenkin huomata, että jo kirjallinen varoitus on luonteeltaan hyvin ankara, ja kun toimi on irtisanomista valmisteleva, ei viranhaltijalla ole mahdollisuutta valittaa tästä erikseen.¹¹³ Siksi jo pelkkä kirjallinen varoitus voi melko suurestikin vaikuttaa siihen, miten viranhaltija uskaltaa käyttää esimerkiksi hänelle perustuslaissa turvattua sananvapautta sen pelossa, että kirjallisen varoituksen jälkeinen toimi on automaattisesti irtisanominen virasta.

3.3.3. Työntekijän lojaliteettivelvoitteen rikkomisen seuraamukset

Työsopimuslaissa on määritelty tavat, joilla työnantaja voi puuttua työntekijän epälojaaliin käytökseen. Käytössä on varoituksen antaminen, irtisanominen tai rajuimpana keinona työsuhteen purku. Kun puhutaan lojaliteettivelvoitteen rikkomisesta, puhutaan työntekijästä johtuvasta syystä eli individuaaliperusteesta irtisanomisen perusteena. Tällöin perusteen tulee olla asiallinen ja painava.¹¹⁴ Näiden perusteiden tulkintaan käytetään apuna oikeuskäytäntöä ja työsuopimuslaissa tehtyjä täsmennyksiä. Pääsäännön mukaan työntekijää ei saa irtisanoa ellei työnantaja ole ensin varoittanut häntä.¹¹⁵ Varoitus toimii lähinnä muistutuksena tai huomautuksena työntekijälle, että seuraavalla kerralla kun toimii esimerkiksi lojaliteettivelvoitteensa vastaisesti uudelleen, siitä voi seurata joko irtisanominen tai pahimmassa tapauksessa työsuhteen purkaminen.

Työnantajalla ei voida kaikissa tilanteissa nähdä kuitenkaan olevan pakko antaa varoitusta ennakoina toimenpiteenä. Jos työntekijän rikkomus on niin vakava, ettei ole kohtuullista odottaa työnantajan enää jatkavan työsuhdetta, tällöin irtisanominen ilman varoitusta voi olla hyväksyttävä.¹¹⁶ Työnantajan on joka tapauksessa annettava tilaisuus tulla kuulluksi ennen kuin työnantaja sanoo työntekijän irti työntekijästä johtuvasta perusteesta.¹¹⁷

¹¹² Laki kunnallisesta viranhaltijasta 41§ sekä Koskinen – Kulla 2013, s.361-362

¹¹³ EOA ratkaisu 5342/4/13, kohta 5, 2. kpl

¹¹⁴ Työsopimuslaki 7 luku 2§

¹¹⁵ Työsopimuslaki 7 luku 2§ 3mom.

¹¹⁶ Työsopimuslaki 7 luku 2§ 4 mom.

¹¹⁷ Työsopimuslaki 9 luku 2§

Työntekijä voi joutua vahingonkorvausvastuuseen, mikäli hän toimii työsopimuksen tai työsopimuslain vastaisesti. Korvausvelvollisuuden edellytyksenä on kuitenkin, että hän on laiminlyönyt tai rikkonut velvollisuuksiaan tahallaan tai huolimattomuuttaan.¹¹⁸

¹¹⁸ Työsopimuslaki 12 luku 1§ 3mom.

4. Sananvapauden toteutuminen palvelussuhteessa

4.1. Virkamiesten ja työntekijöiden sananvapauden arvioinnista

lojaliteettivelvoitteen ja asiallisuusvaatimuksen näkökulmasta

4.1.1. EIT:n ratkaisutoiminta rajanvetotilanteiden apuna

Kun tarkastellaan virkamiehen tai työntekijän sananvapautta palvelussuhteessa, tarkastelun kohteena on itse asiassa se, mitkä on ne tilanteet, joissa työntekijä tai virkamies käyttää sananvapauttaan niin, että se on työnantajan kannalta katsottuna sopimatonta, toisin sanoen kysymys on siitä, milloin sanankäyttö on oikeutettua ja milloin oikeudetonta ja näiden välisestä rajanvedosta. Tässä vaiheessa on hyvä muistuttaa siitä, että vaikka tässä tuodaankin esille sitä, millainen tilanne on tällä hetkellä, jokainen tilanne tulee arvioida yksittäistapauksena ja ottaa huomioon juuri sitä tilannetta koskevat erityispiirteet. Yleissääntönä voidaan kuitenkin sanoa, että työntekijän sananvapauden voidaan katsoa olevan laajimmillaan suhteessa työnantajaan silloin, kun työntekijä tuo mielipiteensä julki yksityishenkilönä vapaa-ajallaan, ja kun hän ei kannanottonsa yhteydessä mainitse omaa asemaansa työssään eikä työnantajaansa. Suppeimmillaan sananvapauden käytön voidaan nähdä olevan työsuhteessa silloin, kun työntekijä toimii työaikana työtehtävissään ja edustaa työnantajaansa.¹¹⁹ Mielestäni samaa katsantotapaa voitaisiin käyttää ohjenuorana myös virkamiesten osalta, mutta toki poikkeuksia tästäkin löytyy.

EIT on ottanut kantaa ratkaisutoiminnassaan siihen, millaisilla kysymyksillä rajanvetotilanteita arvioidaan, kun on kyse työntekijän sananvapaudesta ja toisaalta lojaliteettivelvoitteen noudattamisesta. Sen mukaan tulee tarkastella ensinnäkin julkaistun tiedon yleistä merkitystä, sekä sitä, olisiko esillä olevaan ongelmaan mahdollista löytää ratkaisu jollain muulla tavalla. Kolmantena kriteerinä on tarkasteltava sitä, kuinka totuudenmukainen viesti on ja millaista kielenkäyttöä siinä on esitetty. Lisäksi tulee ottaa tarkasteluun työntekijän motiivit. Mikäli viestillä on tarkoitettu palvella yleistä etua, se saa suuremman suojan kuin jos viesti olisi

¹¹⁹ Tiilikka 2013, s.243

julkaistu lähinnä henkilökohtaista hyötyä tai koston tähtäämällä. Viidentenä tarkastelukriteerinä otetaan huomioon työnantajalle sananvapauden käytöstä johtunutta joko taloudellista tai maineellista haittaa. Viimeisenä kriteerinä tulee tarkastella työntekijälle annetun seuraamuksen ankaruutta. Tämän kohdalla on myös huomioitavana se, miten sellaisen seuraamuksen antaminen vaikuttaa jatkossa sananvapauden käyttöön.¹²⁰

Tiilikan mukaan tämä EIT:n käyttämä punnintamalli, jolla voitaisiin varmistaa hänen mukaansa perusoikeuksien toteutuminen työoikeuden saralla, tulisi ottaa käyttöön myös Suomessa tuomioistuintoiminnassa.¹²¹ Minun mielestäni EIT:n luoma kysymyspatteristo vaikuttaisi myös ihan pätevältä järjestelyltä, kunhan sitä käytettäessä ei sokeuduta juuri näiden kysymysten punnintaan, vaan jokainen tapaus käsitellään yksilöllisesti ja kiinnitetään tarkasti huomiota jokaisen tapauksen erilaisuuteen. Kun arvioidaan työntekijän sananvapauden suhdetta lojaliteettivelvollisuuden vaatimuksiin, tulee ottaa huomioon myös perustuslain nojalla turvattu oikeus työhön ja elinkeinoon.¹²²

4.1.2. Palvelussuhteen laatu ja asema sananvapauden käytön laajuuden punnintakeinona

Työntekijän ja virkamiehen sananvapauden laajuus on mielenkiintoinen kysymys. Sananvapauden laajuuteen vaikuttaa sekä palvelussuhteen laatu että palvelussuhteessa olevan työntekijän tai virkamiehen asema. Myös viestin sisällöllä on suuri merkitys siihen, millä tavalla sananvapautta arvioidaan. Erityisen mielenkiintoisia tilanteita tulee silloin, kun palvelussuhteessa oleva käyttää sananvapauttaan siinä tarkoituksessa, että työntekijän tai virkamiehen näkemys julkaistavasta asiasta ei vastaa sitä mitä työnantaja tai valtio/kunta haluaisi julkisuuteen asiasta kerrottavan, tai he kokevat asian muutoin erilailla. Kuitenkin esimerkiksi työntekijällä on oikeus perustuslaissa turvattuun ilmaisuvapauteen

¹²⁰ Tiilikka 2013, s.245-246

¹²¹ Tiilikka 2013, s. 252

¹²² Perustuslaki 18§: Ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä.

lähtökohtaisesti samalla tavalla kuin kenellä tahansa muulla kansalaisella, vaikka työntekijän näkemykset eivät vastaisikaan työnantajan toivomuksia.¹²³

EIT on todennut kuitenkin ratkaisukäytännössään, että lojaliteettivelvollisuus saattaa olla korostuneempi virkamiesten ja julkisen sektorin palveluksessa olevien työntekijöiden kuin yksityisen sektorin palveluksessa olevilla.¹²⁴ Toisessa ratkaisussaan se totesi myös, että lojaliteettivelvollisuus sitoo erityisesti niitä virkamiehiä, jotka saavat luottamuksellisia tai salaisia tietoja tietoonsa. Kuitenkin toisaalta EIT näki tärkeänä, että joskus tällaisen salaisen tiedon julkaiseminen saattaa vahvasti olla yleisen edun mukaista, erityisesti tilanteissa, joissa virkamies tai työntekijä paljastaa työpaikallaan tapahtuneita laittomuuksia tai väärinkäytöksiä ainakin silloin kun hän on yksi harvoista asiasta tietävä henkilö ja yleisen edun nimissä tämän tiedon julkaiseminen on tärkeää.¹²⁵

4.2. Näkökulmia virka- ja työsuhteen eroista sananvapauden arvioinnin osalta

4.2.1. Julkis- ja yksityisoikeudellisten sääntelyiden luomat erot virka- ja työsuhteiden välillä

Pääsääntöisesti työsuhde ja virkasuhde erotetaan toisistaan niiden erilaisten luonteiden johdosta. Jos eron jaottelee karkeasti, niin virkamiesoikeus kuuluu vahvasti julkisoikeudellisen sääntelyn alle kun taas työsuhteesta säännellään yksityisoikeuden puolella. Tosin molempiin oikeudenaloihin on sekoittunut joitain säännöksiä toiselta puoleltakin. Virkamiesoikeudessa toki painotetaan hallinto-oikeuden oppeja, mutta siellä on löydettävissä kytköksiä niin työ- siviili- kuin rikosoikeudellisiin oppeihin ja sääntelyyn. Vastaavasti taas työoikeuteen liittyy julkisoikeudellista sääntelyä.¹²⁶

Tehtävien luonteen osalta voidaan jaotella nämä kaksi eri luokkiin. Virkamiehet hoitavat usein tehtäviä, joihin kuuluu julkisen vallan käyttöä tai julkisyhteisön intressien turvaamista.¹²⁷ Työntekijät taas hoitavat työnantajan

¹²³ Tiilikka 2013, s. 231

¹²⁴ Kts. esim. Heinisch v Saksa (21.7.2012)

¹²⁵ Kts. ratkaisu Guja v Moldova (12.2.2008) kohta 70 ja 71

¹²⁶ Kulla 2006, s. 1158

¹²⁷ Kulla 2006, s. 1167

niille osoittamia työtehtäviä, mutta niihin ei kuitenkaan pääsääntöisesti kuulu toisten yksilöiden oikeuksiin tai velvollisuuksiin liittyviä päätöksiä.

Työ- ja virkasuhteen ero ei tästä jaottelusta huolimatta ole niin kovin suuri kaikissa tilanteissa. Etenkään silloin, kun valtion tai kunnan palveluksessa hoidetaan samankaltaisia tehtäviä sekä virka- että työsuhteessa, tai kun kunnalle kuuluvan palvelun tuottaa yksityinen sektori, ja yksityisellä olevat työntekijät hoitavat varsinaisen työn. Esimerkiksi tällaisia tilanteita voi syntyä, kun vanhustenhoidon osalta yksityinen hoitokoti hoitaa ostopalveluna kunnan tehtäviin kuuluvaa tehtävää. Näin ovat nähneet asian myös Hirvonen ja Mäkinen.¹²⁸

Työ- ja virkasuhteen käytännölliset erot alkavat jo ennen työntekoa. Virka tulee julkisesti haettavaksi, työsuhteeseen voidaan palkata ilman erityistä hakuilmoitusmenettelyä. Virkaan nimitetään (kunnallisella puolella käytetään termiä otetaan) yksipuoleisella hyvin muodollisella oikeustoimella, ja taas työsuhde alkaa työsopimuksen allekirjoittamisella, jonka tekevät molemmat osapuolet, työnantaja ja työntekijä. Toki virkamiehen nimittämisessäkin tulee olla nimitettävän suostumus kyseiseen nimitykseen. Valinnankin osalta perusteissa on nähtävissä ero: virkamiesten osalta virantäytön perusteet tulevat perustuslain tasolta¹²⁹, kun taas työoikeuden puolella ei ole laissa säädettyjä valintaperusteita, vaikka tulee työntekijän valinnassa ottaa tietenkin huomioon perustuslaissa turvattu yhdenvertaisuuden vaatimus ja siitä polveutuvat erilaiset syrjäntäkiellot.¹³⁰

Työtehtävistä viranhoidon osalta päättää yksin työnantaja, mutta työsopimuksessa sovitaan myös työtehtävistä yhteisesti, ja niitä muutetaan vain yhdessä sopimalla. Virkamiehellä on työtehtäviensä noudattamiselle ja niiden hoitamisen takuiksi laissa määritelty virkavastuu. Työntekijä puolestaan sitoutuu toimimaan työssään huolellisesti ja varovaisesti, ja näiden velvollisuuksien

¹²⁸ Hirvonen ja Mäkinen, 2006. s.15-16

¹²⁹ Perustuslaki 125§ 2 mom.: Yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto.

¹³⁰ Perustuslaki 6§ 2mom: Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

4 mom.: Sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

rikkomisesta työntekijä voi joutua korvaamaan työnantajalle aiheutuneet vahingot, mutta muuta erityistä vastuuta työntekijälle ei ole nähtävissä.¹³¹

Virkasuhteeseen liittyvät asiat ovat hallintoasioita, joita käsitellään näin ollen hallintomenettelyn sääntöjen mukaisesti. Työsuhteen osalta sääntelyt ovat huomattavasti väljempiä. Myös viran ja työsuhteen päättämisen osalta on eroja. Mikäli virkamies tai viranhaltija erotetaan laittomasti, hän voi tietyin edellytyksin saada virkansa takaisin. Työsopimuslaki ei turvaa samanlaista oikeutta työntekijälle, vaikka hänet olisikin irtisanottu laittomasti. Mutta korvauksiin työntekijä voi olla oikeutettu.¹³² Itse pidän melkein pä korvausten saamista parempana vaihtoehtona, sillä jos irtisanominen on tehty laittomasti, voi taustalla usein olla muitakin tekijöitä, jonka vuoksi töihin palaaminen ei välttämättä olisi kovin mielekästä. Mutta virkamiehen ja viranhaltijan oikeus saada virkansa väärin menetellyn irtisanomisen vuoksi luo tietysti tietyn turvan toimeentulolle, kun ei tarvitse etsiä uusia töitä, mutta itse ainakin kokisin tällaisessa tilanteessa ehkä hieman hankalaksi palata samaan virkaan, jos tilanne olisi muutoin muuttumaton siihen kun irtisanominen on aikoinaan suoritettu.

4.2.2. Kenelle tulee olla lojaali?

Asiallisuusvaatimus ja lojaliteettivelvoite luovat palvelussuhteessa velvoitteita toimia asianmukaisesti ja lojaalisti. Vaikka ajatuksen tasolla velvoitteet ovat melko samantyyllisiä, ja aiheuttavat ainakin sananvapauden osalta samanlaisia ratkaisutilanteita, voidaan näiden välillä nähdä joitain eroja ainakin siinä, ketkä ovat näiden velvollisuuksien kohteita.

Virkamiesten osalta voidaan nähdä, että ne, jotka ovat virkatehtävien kohteena, ovat myös niitä keille tulee olla asiallinen. Asiallisuusvelvollisuus kohdistuukin ensisijaisesti hallinnon tai niiden tahojen, jotka palveluita käyttävät, asiakkaisiin.¹³³ Tiilikka näkee, että virkamiehillä olisi työhön liittyvissä aiheissa lähtökohtaisesti jollain tasolla laajempi sananvapaus kuin yksityisellä sektorilla

¹³¹ Saarinen 2003, s.561 sekä työntekijän vahingonkorvausvastuusta tarkemmin s.860-917

¹³² Bruun – Von Koskull 2004, s.117

¹³³ Tiilikka 2013, s.239

työskentelevillä johtuen siitä, että verorahoilla kustannetuilla virkatoimilla, jotka usein vaikuttavat kansalaisten ja veronmaksajien etuihin tai oikeuksiin taikka hyvinvointiin, on suurempi yhteiskunnallinen merkitys kuin työsopimussuhteella yksityisoikeudellisena sopimussuhteena.¹³⁴ Itse näen tämän jopa velvollisuutena virkamiehille tuoda julki asioita, jotka voivat olla yhteiskunnallisesti merkittäviä.

Työntekijä taas sitoutuu olemaan lojaali ensisijaisesti työnantajalleen, ja lupautuu työsuhteessa toimimaan työnantajan motiivien ja tavoitteiden edistämiseksi. Kun on kyse yksityisoikeudellisesta työsuhteesta, jossa pätee sopimusvapaus, voidaan työnantajan toimesta direktio-oikeuden perusteella antaa sananvapauden rajoituksia, mutta niiden on liityttävä työn suorittamiseen,¹³⁵ ja työnantaja voi myös konkretisoida lojaliteettivelvoitetta ohjeistuksin, mutta ne eivät saa rajoittaa työntekijän vapautta toimia enempää kuin mitä lain mukaan saa rajoittaa, ellei siitä ole erikseen sopimusta. Lojaliteettivelvoitteen kohdistuminen työnantajaan voidaan nähdä nojautuvan myös siihen, että yksityisellä sektorilla kilpailu voi olla hyvinkin kovaa ja työnantajan täytyy voida luottaa siihen, että esimerkiksi tuotekehitykseen tai muuhun liiketoiminnan kannalta tärkeään seikkaan liittyviä tietoja ei lipsu työntekijöiden toimesta vaikkapa kilpailijoiden tietoon. Myös se, että työntekijä, joka toimii lojaliteettivelvoitteensa vastaisesti vaikka antamalla vääristelevää tai muuten haitallista tietoa yrityksestä julkisuuteen, voi vaikuttaa yrityksen toimintaedellytyksiin välillisesti esimerkiksi sen kautta, että kuluttajat tai muut yrityksen asiakkaat olettavat tiedon olevan paikkansapitävää.¹³⁶

Lojaliteettivelvoitteen voidaan katsoa koskevan myös työnantajaa. EIT:n ratkaisukäytännöstäkin voi nähdä, että lojaliteettivelvollisuus edellyttää vastavuoroisuutta. Mikäli työnantaja menettelee työntekijää kohtaan epälojaalisti, esimerkiksi siten, ettei puutu sille ilmoitettuihin epäkohtiin tai huomautuksiin esimerkiksi työoloista tai potilaiden turvallisuuteen liittyvistä ongelmista, ei voida kohtuudella odottaa, että työntekijäkään silloin pitäisi velvoitteesta kiinni, vaan silloin voidaan nähdä ihan oikeutettunakin tuoda näitä epäkohtia julkisuuteen ja tietoisuuteen.¹³⁷

¹³⁴ Tiilikka 2013, s.239

¹³⁵ KKO 2010:60, kohdat 3 ja 4

¹³⁶ Tästä esim. Tiilikka 2013, s. 243-248.

¹³⁷ Tiilikka 2013, s. 244-245, ja EIT:n ratkaisu Guja v Moldova (12.2.2008)

4.2.3. Virka- ja työsuhteessa käytetyn sananvapauden arvioinnin erot

Sananvapauden osalta työntekijöiden sananvapaudessa ja virassa olevien henkilöiden sananvapaudessa voidaan nähdä mielestäni eroavaisuuksia. Työntekijän sananvapautta rajoittaa työnantajan motiivit ja etu, kun taas virkamiehen osalta sananvapautta saattaa rajoittaa valtio tai kunta työnantajana. Oikeuskäytännössä olleet sananvapausriidat koskevatkin useammin virkamiehiä, sillä heillä on toisaalta työntekijöitä riippumattomampi asema virassaan valtiolla tai kunnalla, mutta myös heidän velvollisuutensa ulottuvat pidemmälle.¹³⁸

Tarve rajoittaa erityisesti virkamiesten perusoikeuksia kuten sananvapautta, tulee usein siitä, että tehtävät liittyvät julkisen vallan käyttöön, ja rajoittaminen onkin näin ollen sidoksissa siihen, että halutaan varmistaa tehtävien asianmukainen hoito.¹³⁹ Mielestäni voidaan ajatella, että työnantajapuoli valtiona tai kuntana on sellainen instituutio, joka vaikuttaa kaikkiin meihin kansalaisiin, joten niiden osalta käytävä keskustelu on yhteiskunnallisesti merkittävämpää kuin yksittäisen yrityksen osalta käyty julkinenkin keskustelu. Tällöin virkamiesten esiin tuomat mielipiteet tai muut julkiset kannanotot voitaisiin nähdä yhteiskunnallisesti mielenkiintoisempina ja näin minusta virkamiesten sananvapaus olisi tärkeämpi kuin yksityisellä työnantajalla olevan työntekijän sananvapaus ainakin silloin, kun sananvapautta käytetään tuomaan julki esimerkiksi joitain huomattuja epäkohtia työpaikalla tai siihen liittyvissä asioissa.

Yksi tekijä, mikä erottaa virka- ja työsuhteen ja niissä käytettävän sananvapauden asteen, on se, että virkamiehillä on usein pääsy sellaisiin tietoihin, jotka ovat salassa pidettäviä ja muutoin arkaluonteisia. Tällaisia asioita käsitelleessä voi olla hyväksyttävämpää, että tällaisissa viroissa toimivien henkilöiden sananvapautta rajoitetaan. Ainakin kansalaisten näkökulmasta tällainen virkamiesten pidättyvyys voi tuoda tiettyä luottamusta siihen, että salassa pidettävät tiedot pysyvät salattuina, eikä tarvitse pelätä, että virkamiehet saattaisivat tuoda julki sellaisia, usein hyvin henkilökohtaisia asioita, jotka ovat salassa pidettäväksi määrättyjä. Myös valtion kannalta on tärkeää, että työnantaja voi luottaa siihen, että valtion arkaluonteiset tiedot ovat turvassa julkiselta keskustelulta.

¹³⁸ Kulla 2006, s. 1169

¹³⁹ Kulla 2006, s.1167

Yksityisen työnantajan toimien, palveluiden tai tuotteiden kritisoinnin vapaus onkin rajoitetumpaa pääsääntöisesti. Kuitenkin näidenkin toimijoiden arvostelu on vapaampaa, mikäli niiden toimintaa rahoitetaan tai tuetaan yhteiskunnan varoilla, tai mikäli ne tuottavat ostopalveluna kunnalle joitain kunnan palveluihin kuuluvaa palvelua, jolloin kuntalaisilla tai muulla yleisöllä voi olla mielenkiintoa tämän yksityisen toimijan toimintaan.¹⁴⁰

Kuten kaikessa mielipiteen julkaisussa, erityisesti palvelussuhteessa olevien henkilöiden tulee huomioida se, että vaikka virkamiehillä on nähtävissä oikeus tuoda julki esimerkiksi oman hallinnonalansa epäkohtia, voi sallittu yhteiskuntakritiikkikin muuttua sopimattomaksi kielenkäytöksi, jos siinä solvataan, panetellaan tai vaikkapa uhkaillaan jotain vähemmistöryhmää.¹⁴¹

Muussa kuin työ- tai virkatehtäviin liittyvissä tapauksissa mielestäni sekä työntekijöiden että virkamiesten/viranhaltijoiden sananvapaus pitäisi olla samalla tasolla kuin muidenkin henkilöiden. Jos mielipide tai muu julkiseksi tuotu ajatus ei liity virka- tai työtehtäviin, niiden ei mielestäni pitäisi antaa vaikuttaa arviointiin siitä, miten tämä henkilö soveltuu työ- tai virkatehtäviinsä.

4.3. Näkökulmia erityisesti virkamiehen sananvapauden tilasta

4.3.1. Virkamiehen sananvapauden aseman kehittyminen

Kansalliset, perustuslailla suojatut perusoikeudet tulee nähdä yleisinä oikeuksina, ja näin ollen ketään tai mitään tiettyä ryhmää ei suljeta pois säännösten soveltamisen piiristä. Täten myös valtion virkamiehet nauttivat näistä oikeuksista. Oikeassa elämässä näin ei kuitenkaan aina ole, vaan ongelmia esiintyy virkamiesten virkavelvollisuuksien ja yksilön perusoikeuksien yhteensovittamisessa, sekä tulkinnassa siitä, kuinka kauas yksityiselämän puolelle viran puolesta syntyneet velvollisuudet ulottuvat.¹⁴² Myöskään Konstarin mukaan virkamies ei ole

¹⁴⁰ Yksityistämisestä tarkemmin kts. Pölönen 2012, s.1149-1167

¹⁴¹ Sopimattomasta kielenkäytöstä Tiilikka 2013, s.242

¹⁴² Viljanen 2011, s.107.

rajoitusten suhteen muita huonommassa asemassa. Virkamiehellä on näin ollen täysimääräinen sananvapaus, ellei lainsäädännöllä niitä hyväksyttävästi rajoiteta.¹⁴³

Tiettyjen henkilöryhmien, kuten esimerkiksi virkamiesten kohdalla on aiemmin pyritty erinäisin keinoin oikeuttamaan perusoikeuksien rajoittaminen ja välttämään näistä rajoituksista lailla säättäminen. Muun muassa ”erityisen vallanalaisuussuhteen” olemassaolo tai ”laitosvalta” on antanut valtuutuksen rajoittaa virkamiesten perusoikeuksia ilman erityisiä säädöksiä. Molemmat kyseiset termit ovat peräisin 1800-luvun saksalaisesta valtio-oikeudellisen positivismin käsitekehittelystä. Silloisen ajattelutavan mukaan tällaisessa vallanalaisuussuhteessa oleva henkilö ei ole voinut vedota oikeuksiensa tueksi perusoikeussäännöksiin normaalisti.¹⁴⁴

Suomessakin oikeudellisessa keskustelussa ja oikeuskirjallisuudessa samankaltainen ajattelu sai paljon tukea, ja vasta 1960-luvun lopulla päädyttiin toteamaan, ettei tämänkaltaista ajattelua voida enää pitää Suomen perusoikeusjärjestelmän mukaisena.¹⁴⁵ Myös lainsäätäjät vahvistivat samanlaisen näkemyksen perusoikeusuudistusta tehtäessä, kun hallituksen esityksessä nimenomaisesti mainittiin, että ”...esimerkiksi vankien ja virkamiesten perusoikeuksien rajoittaminen edellyttää nykyisen käsityksen mukaan lakia, jonka säätämisyjärjestys riippuu rajoituksen sisällöstä ja asteesta.”¹⁴⁶

Toinen ajattelutapa, jonka perusteella on rajoitettu esimerkiksi virkamiesten perusoikeuksia, on ollut käsitys siitä, että kyseisen henkilön suostumus omien oikeuksiensa rajoittamiseen osana virkasuhteen mukana tuomia velvollisuuksia on ollut sallittavaa. Virkasuhteeseen kun ei ketään voi pakottaa, vaan virkasuhde syntyy kun virkamies suostuu yksipuoliseen hallintotoimeen, eli nimittämiseen. Konstari 1986 kirjoittamassaan kirjassa pohtikin sitä, voidaanko ajatella niin, että virkamies on virkaa vastaanottaessaan suostunut ilmaisuvapautensa, joka hänelle kansalaisena kuuluu, kaventamiseen.¹⁴⁷

Kuitenkaan tämänkaltaisenkaan ajattelu ei ole ongelmatonta, sillä lähtökohtaisesti viranhakijan suostumuksen merkitystä ei voida ulottaa koskemaan

¹⁴³ Konstari 1986, s.41-53.

¹⁴⁴ tarkemmin Viljanen 2001 s.102-104

¹⁴⁵ sama kuin yllä

¹⁴⁶ HE 309/1993 vp. s.25

¹⁴⁷ Konstari 1986, s.46-47.

muuta kuin virkaan kuuluvia tehtäviä tai muita virkavelvollisuuksia, jotka olennaisesti kuuluvat viran hoitamiseen. Lisäksi ongelman suostumusajatteluun luovutetaan, että voiko yksilö ylipäättään luopua perusoikeuksistaan vapaaehtoisesti, ja jos voi niin missä laajuudessa. Jo ennen perusoikeusuudistusta perusoikeuksistaan luopumista pidettiin jokseenkin ongelmallisena, ei kuitenkaan samassa mittakaavassa kuin nykyään. 1960-luvulla eduskunnan oikeusasiamies esitti lausunnossaan, että tietyistä perusoikeuksista ei voida luopua täysin edes oikeuksien haltijan oman suostumuksen kautta.¹⁴⁸ Tällöin perusoikeudet oli kirjattu silloiseen hallitusmuotoon. Periaatteessa perusoikeusjärjestelmä antaa yksilöille paljon valtaa päättää asioistaan, mutta nykyään ei voida nojata ajatukseen, että perusoikeuksia valvovassa yhteiskunnassa joku pystyisi vapaasti luopumaan kokonaan tai pysyvästi omista perusoikeuksistaan.¹⁴⁹

Voidaankin miettiä, onko virkamiesaseman tiukassa kontrollissa siirrytty suostumuskonstruktiosta niin sanottuun pakottamismenettelyyn. Jos nimittäin perusoikeuksien kaventamista ei voida enää perustella suostumuksen perusteella, voidaanko asia nähdä niin, että virkamiehet nykyään vain pakotetaan tottelemaan perusoikeuksia vastaan sotivaa, heille osoitettua asiallisuusvaatimusta, joka kaventaa sananvapautta, jotta he saavat kyseisen viran itselleen, eikä mietitä niinkään virkamiehen omaa suostumusta tai sen puutetta kyseiseen oikeuksien kapenemiseen.

Myös julkisen vallan käyttö on aiemmin nähty sellaisena virkatehtävien erityspiirteenä verrattuna muihin työsuhteisiin, että sen on katsottu oikeuttavan virkamieshallinnolle tiukempia käytösvaatimuksia muun muassa sen vuoksi, että näin valtio pystyy paremmin toteuttamaan hyvää hallintoa, johon se on sitoutunut lain tasolla. Hyvän hallinnon takeisiin kun nykyisen oikeusajattelun mukaan kuuluu hallinnon toiminnan yhdenvertaisuus, objektiivisuus, suhteellisuus, tarkoituksenmukaisuus ja luottamuksensuoja.¹⁵⁰ Näitä hyveitä tulee noudattaa julkista valtaa käytettäessä, ja mikäli viranomaisen ei käytätyä asemansa edellyttämällä tavalla, voi näiden toteutuminen vaarantua asiakkaan näkökulmasta.

¹⁴⁸ EOA kert. 1966, s.63-68

¹⁴⁹ Viljanen 2011 s.108

¹⁵⁰ Kts. Hallintolaki (434/2003) 6§

4.3.2. Virkavastuu virkasuhteen erityispiirteenä

Hyvin läheinen velvollisuus asiallisuusvelvollisuuden kanssa on virkavastuu, joka voidaan myös nähdä yhtenä perusteena virkamiesten sananvapauden käyttämisen rajoittamiselle. Virkamiehille on asetettu tämä erityinen virkavastuu, joka on kansalaisten yleisiä oikeudellisia vastuita tiukempi, ankarampi ja kattavampi. Tällainen vastuu on nähty perustelluksi sen perusteella, että virassa toimivat henkilöt käyttäessään julkista valtaa päättävät kansalaisten asioista. Taustalla tälle on myös se, että tällainen erillinen vaatimus takaa sen, että kansalaisia koskevat virkatehtävät hoidetaan asiamukaisesti. Tällä pyritään myös takaamaan se, että oikeussuoja on riittävä, tehtävät hoidetaan varmasti lain mukaisesti, ja virkavastuun avulla varmistetaan myös se, että asioita hoitavat sellaiset henkilöt, joilla on riittävä asiantuntemus.¹⁵¹

Virkavastuusta säädetään perustuslain 118§:ssä:

Virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Hän on myös vastuussa sellaisesta monijäsenisen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut.

Virkavastuuta voidaan käsitellä kolmesta eri näkökulmasta. Rikosoikeudellinen vastuu on ehkä se näkyvin osa, ja se, mistä usein seuraamuksetkin ovat suurimpia¹⁵², mutta virkavastuun muut muodot ovat kurinpidollinen vastuu sekä vahingonkorvausvastuu.¹⁵³ Näiden oikeudellisten vastuiden lisäksi, ja sananvapauden käytön kannalta ehkä yksi tärkeimmistä on tosiasiallinen vastuu, joka liittyy lähinnä niihin laadullisiin vaatimuksiin, joita virkamiehelle asetetaan. Tällöin toimintaa arvioidaan muun muassa toiminnan tarkoituksenmukaisuuden perusteella, sekä virkamiesetiikan näkökulmasta, ja mikäli virkamies rikkoo tätä vastuuta esimerkiksi hänelle kuuluvaa sananvapautta käyttämällä, mutta siten, että sitä ei voida katsoa vastaavan laadullisesti sitä mitä

¹⁵¹ Koskinen – Kulla 2013, s.255-256

¹⁵² Rikosoikeudellisista seuraamuksista kts. aiemmin kpl 3.3.1.

¹⁵³ Koskinen – Kulla 2013, s.256-257

virkamieheltä odotetaan hänen asemassaan, voi vaikutukset näkyä esimerkiksi hitaana urakehityksenä tai huomautuksen saamisella.¹⁵⁴

4.3.3. Virkamiehen vapaa-ajallaan lausumat mielipiteet ja kannanotot

Kun pohditaan julkisen vallan käyttöä, joka on Suomen lainsäädännössä annettu ainoastaan virkamieskoneiston käytettäväksi perustuslain tasolla, ja sen tuomaa oikeutta päättää kansalaisten eduista sekä velvollisuuksista, voi asiallisuusvaatimuksen ymmärtää oikeutettuna virkatehtäviä hoidettaessa. Viljasen mukaan virkamiesaseman merkitys vähenee kuitenkin sitä mukaa, kun loitonnutaan yksilöityjen virkavelvollisuuksien piiristä. Vaikka virkamiehen tulee käyttäytyä myös viran ulkopuolella virka-asemansa edellyttämällä tavalla asiallisesti, ei se voi estää virkamiehen yhteiskunnalliseen keskusteluun osallistumista.¹⁵⁵ Virkamiehellä on oikeus esittää mielipiteensä samaan tapaan kuin kaikilla muillakin ihmisillä, mikäli asia ei kuulu virkamiehen virkatehtäviin tai asianomaisen viraston toimialaan.¹⁵⁶ Käytännössä tämä ei ole toteutunut, vaan edelleen virkamiesten vapaa-ajallaan ilmaistut mielipiteet nähdään hyvin useasti virka-asemassa ilmaistuiksi ainakin työnantajan näkökulmasta, kuten myös myöhemmin tässä tutkimuksessa läpikäydyistä oikeustapauksista ja oikeusasiamiesten ratkaisuksista voi nähdä.

Kun virkatehtävän nojalla aletaan vaikuttaa myös virkamiehen yksityiselämään, pitäisi mielestäni perusteet tällaiselle olla hyvinkin tarkat ja hyväksyttävät, eikä perusteluksi riitä virkamieslain asiallisuusvaatimus. Perusoikeuksien rajoitusperusteiden mukaankin kun rajoitusten on oltava riittävän selkeitä ja tarkkarajaisia, jättää kyseinen lainkohta harkintavaltaa, ja jopa tuomioistuintasolla asiaa koskevat tapaukset ratkaistaan eri tavalla. Mistä virkamies voi sitten tietää, millainen käytös on juuri hänen virkatasollaan sallittua tai kiellettyä? Kun kukaan ei suoraan osaa vastata kysymykseen, ja varsinkin kun lainkohta ei sitä yksiselitteisesti kerro, jää virkamies helposti kellumaan melko ohuelle jäälautalle omien aavistustensa kanssa. Ja kun usein liikutaan

¹⁵⁴ Koskinen – Kulla 2013, s.257

¹⁵⁵ Viljanen 2011, s.109.

¹⁵⁶ Katso tarkemmin Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 23.6.1997/571/4/95

asiallisuusvaatimusta sovellettaessa virkamiehen yksityiselämän puolella, tulee ottaa huomioon myös tämän perusoikeusluonne. Yksityiselämä kun on myös suojattu perustuslain tasolla, niin silloin ei välttämättä yksistään sananvapauden ja virkavelvollisuuksien välinen punnintatilanne riitä, vaan mukaan tulee myös toinen perustavanlaatuinen oikeushyvä.

Millainen sananvapauden käyttö on sitten virkamiehille Suomessa sallittua ja mikä kiellettyä? Yleisesti ottaen voidaan yleisten käyttäytymisnormien avulla saada ratkaisu kysymykseen, mutta näiden rajalla liikuttaessa tulee erityisesti virkamiesten olla hyvinkin tarkkana. Heikki Kullan mukaan oikeutettua on ainakin sanomalehtikirjoittelu ja viranomaisen ja julkishallinnon toiminnan arvosteleminen.¹⁵⁷ Kuitenkin viranomaisesta kirjoitettaessa faktojen tulee olla oikein, eli virheellistä tietoa ei saa esittää oikeana. Hänen mukaansa virkamiehillä on pääasiallisesti myös oikeus yksityishenkilönä olla ehdokkaana vaaleissa sekä osallistua lakkoon. Moitittavana toimintana voidaan Kullan mukaan pitää ainakin kiroilua asiakkaan läsnä ollessa tai sopimattomien sähköpostien lähettäminen virka-aikana omissa tai viranomaisen nimissä.

¹⁵⁷ Kulla 2002, s.452

5. Erityistarkastelua virkamiehen sananvapauteen liittyvistä oikeustapauksista

Virkamiehen asiallisuusvaatimusta käsitteleviä oikeustapauksia on useita, ja niiden käsittely tutkielmani yhteydessä mielestäni avaa hyvin asian monitulkintaisuutta ja kertoo hyvin siitä, miten tapauskohtaista asiallisuusvaatimuksen soveltaminen on. Mitään yksiselitteisiä ohjeita ja neuvoja virkamiehille on vaikea antaa asiallisuusvaatimuksen soveltamisalasta ja laajuudesta, mutta joitain ohjenuoria voi ottaa jo olemassa olevasta oikeuskäytännöstä. Korkein hallinto-oikeus (myöhemmin KHO) sekä Eduskunnan oikeusasiamies ovat antaneet mielenkiintoisia ratkaisuja ja päätöksiä koskien virkamiehen sananvapautta.

5.1. Poliisin erityisasema

Poliisin virka ja poliisitehtävien luonne luovat poliisin sananvapaudellekin erityisen aseman, sillä poliisit toimivat usein tilanteissa, joissa voi tulla esille hyvin arkaluontoisia tietoja. Poliiseilla on rikoksia tutkiessaan tiedossaan sellaisia asioita, joita olisi helppo moittia ja joiden paljastamisella olisi helppo saada huomiota. Lisäksi poliisit käyttävät usein kansalaisille yhtenä näkyvimpänä virkamiesjoukkona julkista valtaa tehdessään esimerkiksi kotietsintöjä, rikoksista epäiltyjen kiinniottoja ja muita hyvin näkyviä kansalaisten yksityisyydensuojaa ja itsemääräämisoikeutta rajoittavia, joskus voimakeinojen käyttöäkin sisältäviä virkatoimia. Muun muassa näiden seikkojen vuoksi poliisien ilmaisut ovat korostuneen huomion kohteena, vaikka ne eivät koskisikaan virkatehtäviä.

Yksi mielenkiintoinen oikeustapaus, jossa käsiteltiin poliisin virassa olevan henkilön pakinakirjoituksia, on KHO:n ratkaisu vuodelta 2001.¹⁵⁸ Tapauksessa Malmin poliisina työskentelevä henkilö oli kirjoittanut paikalliseen ilmaisjakelulehteen artikkelipalstalle ”Malmin poliisin piiristä” pakinoita nimimerkin taakse kätkeytyen. Nimimerkkeinään poliisimies käytti mm. ”kysyy kummastellen Malmin poliisi”. Nämä kirjoituksensa hänen piti hyväksyttää

¹⁵⁸ KHO 2001:1727

esimiestasolla, mitä ei kuitenkaan oltu käytännössä valvottu, joten niitä ei oltu hyväksytty esimiestahon puolesta etukäteen. Kirjoitustensa johdosta hänelle annettiin kirjallinen varoitus virkavelvollisuuksiensa rikkomisesta, koska hän ei ollut hyväksyttänyt kirjoitelmiaan ennen niiden julkaisemista. KHO:n mukaan poliisimies oli rikkonut virkamieslaissa säädettyjä virkavelvollisuuksiaan, sillä kirjoitusten sisältö huomioon ottaen hän ei ollut käyttäytynyt virka-asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla, ja täten kirjallinen varoitus, jonka hän oli esimieheltään saanut, ei ollut lainvastainen. KHO myös katsoi, että vaikka palstalla, jossa kirjoitus oli julkaistu, ei julkaistu poliisien viralliseksi katsottavia kannanottoja, pakinoiden kirjoittajan olisi pitänyt ymmärtää, että lehden lukija olisi voinut käsittää näiden pakinoiden edustavan poliisin piirissä yleisesti vallinneita käsityksiä ja että kysymys olisi myös poliisin viralliseksi tarkoitettu tiedotustoiminnasta. Samoin KHO katsoi, että kirjoittajan olisi myös pitänyt ymmärtää, että kyseisellä allekirjoituksella allekirjoitettua kirjoitusta ei voitu pitää tavanomaisena mielipiteenä yksityishenkilöltä.

Poliisin virasta puhuttaessa on huomattava, että heidän asiallisuusvaatimustaan on tarkennettu poliisilaissa.¹⁵⁹ Mielenkiintoisen tapauksesta tekee se, että vaikka poliisimies oli kirjoittanut pakinoita nimimerkin takana, niiden luonteesta ja nimimerkin jättämisestä kirjoittajan viran selvydestä johtuen poliisin myös omalla ajallaan kirjoittamat pakinat katsottiin kuuluvan asiallisuusvaatimuksen noudattamisen piiriin. Lehden lukijat kun saattoivat saada kuvan, että kyseessä on Malmin poliisin yhteinen linjaus pakinoissa kirjoitetuista aiheista.

Myös toinen mielenkiintoinen ratkaisu oikeusasiamieheltä liittyy poliisin sananvapauden käyttöön jo 2000-luvun alusta.¹⁶⁰ Tällöin kyseessä oli vanhempi konstaapeli, joka oli antanut yksityishenkilönä poliisin tiloissa virka-aikana virkapuvussaan televisiokanavalle haastattelun, jossa hän kritisoi homoseksuaaleja muun muassa väittäen heitä sairaiksi. Konstaapelin mukaan hän antoi haastattelun yksityishenkilönä kannanottona paikkakunnalleen tulleet SETA:n

¹⁵⁹ Poliisilaki 9 c§: Poliisimiehen on virassa ja yksityiselämässään käyttäydyttävä siten, ettei hänen käyttäytymisensä ole omiaan vaarantamaan luottamusta poliisille kuuluvien tehtävien asianmukaiseen hoitoon. Arvioitaessa poliisimiehen käyttäytymistä otetaan huomioon myös hänen asemansa ja tehtävänsä poliisihallinnossa.

¹⁶⁰ EOA Dnro 568 ja 840/4/01

toimipisteeseen. Oikeusasiamies kuitenkin katsoi, että esittäessään sen luonteisia mielipiteitä, joita ei voida katsoa sopivaksi virkavallan edustajalta, hän oli menetellyt virkavelvollisuuksiensa vastaisesti ottaen huomioon ne olosuhteet ja paikan, jossa haastattelu oli annettu.

Ollila tuo kyseisen tapauksen kohdalla esiin mielenkiintoisen seikan. Samana vuonna, kun ratkaisu on annettu, oli eduskunnassa käsiteltävänä lakiesitys siitä, että samaa sukupuolta olevat henkilöt saisivat rekisteröidä parisuhteensa, ja tämä herätti todella paljon keskustelua ja hyvin kärkkäitäkin kannanottoja aiheen parissa. Kun tämän yhteydessä sekä kirkon edustajat että jotkut kansanedustajat esittivät sellaisia mielipiteitä, joita voisi pitää hyvinkin syrjivinä ja loukkaavina, on Ollilan mielestä huomattavaa se, että miksi sitten poliisin virassa oleva henkilö, joka on aktiivinen paikallispolitiikassa, ei saisi tuoda kantaansa samanlaisessa asiassa esille, vaikka esimerkiksi kansanedustajalta tällainen sallitaan. Ja toisaalta herää kysymys siitä, olisiko kannanotto ollut sallittu, mikäli vanhemman konstaapelin kanta olisi ollut päinvastainen. Hyvänä huomiona Ollila tuo vielä esiin sen, onko kiistanalaisissa asioissa mahdollista sallia tietyltä virkamiesryhmältä vain yhdenlaisia mielipiteitä.¹⁶¹ En ollut itse ennen tämän kommentin lukemista edes huomannut ajatella asiaa, mutta sananvapautta tarkasteltaessa nimenomaan sisällön kannalta, Ollilan ajatuksissa on kyllä hyvää pohdintaa siitä, minkälaiset kommentit miltäkin virkamiesryhmältä sallitaan. Ainakin näiden tapausten perusteella voitaisiin ajatella, että poliisiviranomaiselta ei sallita yksityishenkilönäkään kovin kielteisiä kantoja yhteiskunnan polttaviin aiheisiin.

Nimenomaan poliisien osalta tulee huomioida se seikka, että miten kansalaiset reagoivat kärkkäitä kannanottoja antaneeseen virkamieheen, jos vaikka itse edustavat sellaista ryhmää, jonka vastaisia kommentteja poliisi on antanut. Säilyykö luottamus siihen, että myös heidän asiansa hoidetaan asianmukaisesti ja että heidän hätäänsä reagoidaan, tai että heihin suhtaudutaan virkatoimissa tasapuolisesti? Jos tällainen epäily herää, poliisi itse jäävää tällaisissa tilanteessa itsensä, mutta jos monella poliisilla olisi kovin kärkkäitä mielipiteitä ja ne johtaisivat samaan tilanteeseen, voidaan tulla ongelmiin sen kanssa, kenen hoidettavaksi nämä tehtävät jäävät. On kuitenkin oikeusturvan kannalta tärkeää, että virkatoimiin ei vaikuta ylimääräiset tekijät, kuten vahvat kannanotot. On myös

¹⁶¹ Ollila 2004, s.27

huomattava, että poliisin tehtäviin ja niiden selvittämiseen tarvitaan usein kansalaisten apua, ja jos luottamusta kansalaisten ja poliisin välillä ei olisi, virkatehtävien ratkaiseminenkin voisi vaikeutua.¹⁶²

Poliisien osalta tapaus ainakin osoittaa, että virkamiesrooli on päällä vuorokauden ympäri, johtuen myös siitä, että vapaa-ajallaan poliisilla on velvollisuus ja oikeus ryhtyä rikoksen estämistoimiin, jolloin hän saattaa hoitaa virkatehtäväänsä siviiliasussa.¹⁶³ Poliisin osalta asiallisuusvaatimus pätee myös muiden toimien kuin sananvapauden osalta myös vapaa-ajalla, ja juuri kyseinen ammattikunta on melko useastikin ollut tuomioistuimissa, ja rajanvetoa virka-ajan ulkopuolella tapahtuneiden asioiden ja asiallisuusvaatimuksen pätemisen osalta on oikeuskäytännön kautta tullutkin tehtyä. Tulee silti muistaa, että jokainen tilanne tulee arvioida yksilöidysti juuri kyseisen tapauksen tosiasiat huomioon ottaen, ja mielestäni myös poliisien pitää pystyä vapaa-ajallaan olemaan ainakin jollain tasolla vapautettuja asiallisuusvaatimuksen vaateista.

5.2. Professorin virassa käytetty sananvapaus

Professorin virka nähdään yhtenä melko korkea-arvoisista viroista, ja sen vuoksi tämän virkamieskunnan sanomisia kuunnellaan melko tarkasti ja niille annetaan usein suurta painoarvoa. Sen vuoksi erityisesti professorien ja muiden korkeassa virassa olevien henkilöiden tulee olla melko tarkkana siitä, mitä he julkisuudessa puhuvat tai kirjoittavat, sillä vaikka he ajattelisivat toimivansa yksityishenkilöinä, laajasti tunnettu virka saattaa hämärtää viestin vastaanottajan siitä, missä roolissa mielipiteitä tuodaan julki.

Eräs KHO:n ratkaisu koski yliopiston professorin tiedekuntansa kollegoilleen lähettämää kirjelmää, jonka johdosta yliopiston rehtori oli antanut kirjallisen varoituksen virkavelvollisuuksiensa rikkomisesta. Kirjoitelmassaan professori oli muun muassa arvostellut yliopiston heikkoa johtamista sekä esimiestoimintaa viitaten tapauksiin, joista oli helposti tunnistettavissa kyseessä olleet henkilöt.

¹⁶² Ollila 2004, s.28

¹⁶³ Ollila 2004, s.28

KHO oli ratkaisussaan perustellut virkamiehen sananvapauden laajuutta seuraavasti: ”Tiedeyhteisössä tavanmukaisena voidaan pitää kriittistä, avointa ja kärjekästäkin keskustelua sekä toisen tieteenharjoittajan esittämien väitteiden kyseenalaistamista. Tämä voi jossakin määrin heijastua myös muuhun kanssakäymiseen tiedeyhteisössä. Tämä konteksti saattaa asettaa yliopiston professorin sananvapauteen puuttumisen kynnyksen tavanomaista korkeammalle”.¹⁶⁴ Näin ollen virkamiehille asetetun asiallisuusvelvoitteen ulottuminen tiedeyhteisön kanssakäymiseen ei ehkäpä olisikaan niin yksioikoista kuin yleisesti voitaisiin luulla. KHO kuitenkin päätyi ratkaisussaan siihen, että professori oli toiminut vastoin virkavelvollisuuksiaan, joten perusteet varoituksen antamiselle olivat olleet lainmukaiset.

Toinen professorin sananvapautta koskeva tapaus oli apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu¹⁶⁵, joka koski tapausta, jossa sosiaalipolitiikan professori oli lähettänyt johtavalle sosiaalityöntekijälle viestejä, joista kävi ilmi hänen virka-asemansa, työpaikkansa ja internetin kotisivunsa. Viestit koskivat erästä lastenhuoltoriitaa, ja viestit olivat olleet sävyltään hyökkääviä. Professori oli myös antanut ymmärtää hänestä tehdyssä lehtihaastattelussa, että hän käytti professorin virkaansa hyödyksi ollessaan kontaktissa eri tahoihin, koska koki sen auttamaan siinä, että hän saa vastauksia helpommin, kuin jos olisi ottanut kontaktia tavallisen yksityishenkilön asemassa. Näin ollen apulaisoikeusasiamies näki, että professori toimi epäasiallisesti virkaansa hyväksikäyttäessä. Ratkaisussa korostettiin myös sitä, että asiallisuusvaatimuksen tulkinnassa voitiin nähdä siten, että joidenkin korkeamman tason virkamiesten kohdalla lähdetään siitä, että viran edellyttämät käyttäytymisvaatimukset nähdään ulottuvan myös virka-ajan ulkopuolelle.

5.3. VTT:n tutkijoiden sananvapaus

Siihen, kuinka työntekijä voi sananvapauttaan työssään ja työajan ulkopuolella käyttää, voi vaikuttaa työtehtävien luonteesta johtuen myös muita perusoikeuksia kuin sananvapaus ilmeisenä perusoikeutena. Huomioon saattaa tulla

¹⁶⁴ KHO 2011:19 ratkaisun perustelut

¹⁶⁵ AOA Dnro 590/4/05

ottaa myös perustuslaissa turvattu tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus.¹⁶⁶ Kyseinen säännös antaa tutkijalle melko vapaat kädet valita, mitä hän haluaa tutkia ja miten hän haluaa tutkimuksen toteuttaa, sekä antaa oikeuden myös julkaista nämä tekemänsä tutkimuksen tulokset.¹⁶⁷

Eduskunnan oikeusasiamies on vuonna 2010 ottanut käsiteltäväkseen tapauksen, jossa silloisen Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen (nykyisin teknologian tutkimuskeskus VTT) työntekijöitä oli työnantajan toimesta kielletty kritisoimasta laitoksen kannanottoja.¹⁶⁸ Toiselle työntekijälle oli annettu kirjallinen varoitus hänen käytyään yksityishenkilönä esittämässä eduskunnassa kriittisiä näkemyksiään sähkömarkkinaselvityksen luotettavuudesta eduskunnan pyytämänä. Toista työntekijää oli kielletty julkaisemasta turve-energiaa kritisoivaa mielipidekirjoitusta. Nämä asiat olivat tulleet esille, kun STT oli julkaissut Helsingin sanomissa jutun, jonka mukaan nimettöminä pysyttelevät VTT:n tutkijat kokivat tulleen painostetuiksi työnantajansa toimesta, kun työnantaja oli yrittänyt ajaa läpi sellaisia näkemyksiä muun muassa energiakysymyksistä, joihin kaikki tutkijat eivät voineet yhtyä.

VTT:n johto oli vastannut kokuun kertomalla, että heidän tapanaan on tutkimuslaitoksen omilla pelisäännöillä siitä, miten tutkimuksista viestitään julkisuuteen, varmistaa etukäteen, että se tieto, joka tulee julkisuuteen VTT:n tekemästä tutkimuksesta, vastaa tuloksia, jotka on tuotettu heidän parhaiden asiantuntijoiden tieteellisesti kestävillä menetelmillä. Pääjohtaja näki myös, että kun tutkimuslaitoksen virallinen kannanotto johonkin aiheeseen on annettu, sitä ei sen jälkeen enää saa työntekijöiden toimesta kritisoida.¹⁶⁹

Kirjallisen varoituksen saaneen työntekijän varoituksen perustelut olivat liittyneet työ sopimuksen määräysten ja VTT:n ohjeiden vastaiseen menettelyyn. Perusteluiden mukaan työntekijälle annetuissa ohjeissa oli määrätty, ettei VTT:n työntekijä saa antaa yksityistä asiantuntijalausuntoa VTT:n toimintaan kuuluvalta alalta ilman, että työnantaja antaa siihen luvan, ja lausunnon antaminen koskee sekä kirjallista että suullista lausuntoa. Kun työntekijä oli sekä käynyt eduskunnan talousvaliokunnassa että antanut lehdistölle selvityksiä, joiden mukaan VTT:n

¹⁶⁶ Perustuslaki 16.3§: Tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu.

¹⁶⁷ HE 309/1993 vp s.64 ja PeVL 28/2004 s.4

¹⁶⁸ EOA Dnro 3098/2/10

¹⁶⁹ EOA Dnro 3098/2/10, ratkaisun kohta 1

toimittamat julkiset raportit olivat ristiriidassa suhteessa sen muihin aiheista tekemiin raportteihin, oli hän VTT:n mukaan toiminut ohjeiden vastaisesti. Varoituksessa oli tuotu myös ilmi, että mikäli työntekijä jatkaa toimintaansa, hänet voidaan irtisanoa ilman erillistä varoitusta, ja annettu ohjeistus siitä, ettei hän enää saa antaa minkäänlaisia lausuntoja ilman lupaa.

Jääskeläisen mukaan tapauksessa oli selvitettävä missä määrin työnantaja voi tämänkaltaisissa tilanteissa määrätä siitä, millaisia omia näkökantoja työntekijä voi missäkin tilanteessa kertoa työnantajansa toimista. Ratkaisussaan hän tuli siihen tulokseen, että VTT oli loukannut kirjallisella varoituksella työntekijän sananvapautta ja menetellyt sekä EIS 10 artiklan että PL 12§ vastaisesti. Toisen työntekijän osalta Jääskeläinen näki, että myös hänen sananvapauteensa oli puututtu ilman riittäviä perusteita, kun häntä oli kielletty julkaisemasta mielipidekirjoitustaan lehdessä.

Tapausta käsitellessään Jääskeläinen toi esiin mm. sen, että virkamiehen sananvapauden ulottuvuuksia ei tule tulkita liian suppeasti, vaan on nähtävä sen antavan suojaa myös lehdistön toimitukselliselle työskentelylle julkisen vallan puuttumiselta sen toimintaan etukäteisesti. Näin ollen sillä on olemassa ennakkoesteiden kieltö¹⁷⁰, jollaisena VTT:n ennakkotarkastukseen perustuvaa valvontajärjestelmää voidaan pitää. Sananvapautta käytettäessä sitä voidaan rajoittaa ainoastaan eduskuntalain tasoisella sääntelyllä. Sananvapauden ollessa perustuslailla turvattu oikeus, sitä rajoitettaessa on otettava huomioon myös suhteellisuusperiaate, jolloin on punnittava sitä, kuinka suuri painoarvo toisella suojattavalla oikeushyvällä on verrattuna sananvapauteen.¹⁷¹ Näin ollen VTT:n omat ohjeistukset eivät mielestäni kyllä täytä tätä vaatimusta, ja ovat siinä mielessä epäkurantteja toimiakseen esimerkiksi kirjallisen varoituksen perusteina.

Ratkaisun perusteluissa Jääskeläinen tuo esiin myös sen, kuinka virkamiehen tulee sananvapauttaan käyttäessään tuoda julki se, missä ominaisuudessa tämä esittää näkemyksensä, vaikka lähtökohtaisesti myös virkamies on oikeutettu esittämään esimerkiksi viranomaistoimintaan kohdistuvaa kritiikkiä, vaikka se kohdistuisikin omaan hallinnonalaan. Se, milloin kritiikki saattaa ylittää asiallisuusvaatimuksen kriteerit, saattaa johtua esimerkiksi arvostelun

¹⁷⁰ Manninen 2011, s.482

¹⁷¹ Esim. Tiilikka 2007, s. 154-155

yksipuolisuudesta, hyvän tavan vastaisuudesta tai jyrkkyydestä, jolla mielipide on ilmaistu. Kyseisessä tapauksessa työntekijä oli monesti tuonut julki sen, että antaa lausuntonsa yksityishenkilönä, joten oikeusasiamiehen mukaan tällöin työntekijä ei ollut rikkonut lojaliteettivelvoitettaan käyttäessään hänelle kuuluvaa sananvapautta arvostellessaan tutkimuslaitoksen tutkimustuloksia jälkikäteen.

Sananvapautta ja sen laajuutta virkamiesten osalta arvioitaessa on otettava huomioon virkasuhteen laatu ja virkamiehen asema sekä tilanne tai tapa, jolla mielipide on ilmaistu. Kyseisessä tapauksessa virkamies on toiminut tutkijana valtion tutkimuslaitoksessa, ja Jääskeläisen mukaan tutkijoiden rooliin kuuluu luontevana osana olla osana yhteiskunnallista keskustelua, ja eduskunnan valiokunnassa käyty keskustelu on hyvin tärkeä vaikuttamisen paikka. Eduskunnan rooli lainsäätäjänä on hyvin merkityksellinen, ja sen toiminnan avustamisen kieltäytymiseen pitäisi olla hyvin vahvat perusteet. Lähtökohtana kun lainsäädäntötoiminnalle on, että eduskunnan tulee saada käyttöönsä kaikki päätöksentekoon tarvitsemansa tieto. Tällaisena ei voida oikeusasiamiehen mukaan nähdä VTT:n ohjeistusta, jossa tutkijoita vaaditaan pyytämään lupaa erikseen tällaisiin tilanteisiin, vaikka he menisivät sinne yksityishenkilöinä, ei VTT:n edustajina.¹⁷²

Toki tapauksessa on otettava huomioon myös VTT:n asema Suomessa, ja se, miten tällaiset negatiiviset kommentit heidän tutkijoiltaan saattaisivat vaikuttaa VTT:n maineeseen ja sen tekemien tutkimusten luotettavuuteen. VTT on voittoa tavoittelematon puolueeton asiantuntijaorganisaatio, joka toimii asiakkaisiinsa nähden riippumattomasti ja puolueettomasti.¹⁷³ Jääskeläinen tuo esiin, että koko VTT:n toiminnan on näytetty tapahtuvan liiketoiminnan ehdoilla, joten hänen mukaansa kyse on tällöin myös VTT:n liiketaloudellisista intresseistä ja niiden suojaamisesta.¹⁷⁴ Jääskeläisen mukaan se, että VTT:n julkisista tutkimuksista käydään julkisuudessa keskustelua, vaikka kritiikin esittääkin oma työntekijä ja kritiikki saattaisi johtaa siihen, että tutkimustulosten uskottavuus kärsisi, on myös yleisen edun mukaista, sillä tällaiset keskustelut voivat nostattaa esille sellaisia

¹⁷²EOA Dnro 3098/2/10, ratkaisun perustelut kohta 3.6.5.

¹⁷³ Teknologian tutkimuskeskus VTT:stä annettu laki (953/2010) 1§

¹⁷⁴ EOA Dnro 3098/2/10, ratkaisun perustelut kohta 3.6.4.

epäkohtia, joiden korjaaminen on aiheellista ja jotka korjattaessa voivat palvella yhteiskunnallista keskustelua ja päätöksentekoa.¹⁷⁵

5.4. Opettajan sananvapaus

Eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen on viime joulukuussa antamassaan päätöksessä¹⁷⁶ käsitellyt Tampereen kaupungilla työskentelevän opettajan sananvapauden loukkaamiseen liittyvää kantelua. Opettaja oli kirjoittanut mielipidekirjoituksen Aamulehteen liittyen lehdessä aiemmin julkaistuun keskustelunavaukseen lasten masentuneisuudesta ja yksinäisyydestä koulupsykologin näkökulmasta. Opettaja oli otsikoinut mielipidekirjoituksensa otsikolla ”Kun ammattikasvattaja on heikoin lenkki”, ja kirjoittanut tekstin omalla nimellään ja ammattinimikkeellä ”yläkoulun opettaja, Tampere”. Kirjoituksessaan opettaja otti kantaa siihen, että joskus myös epäpätevät opettajat ja koululaitos saattavat olla syynä lasten yksinäisyyteen ja ahdistuneisuuteen, ja täten arvosteli sekä työnantajatasoa että kollegoitaan hyvin kärkkäinkin sanakääntein kuitenkin mainitsematta ketään nimeltä. Kyseinen kirjoitus oli johtanut opettajan työnantajalta saamaan kirjalliseen varoitukseen. Työnantajan näkökulmasta mielipidekirjoitus oli heikentänyt koulun työilmapiiriä ja työhyvinvointia, sillä vaikka tekstissä ei oltu mainittu koulua tai kritiikin kohteena olevia henkilöitä nimellä, kritiikin kohteet olivat olleet tunnistettavissa, ja helposti selvitettävissä. Lisäksi työnantaja vetosi siihen, että kirjoituksen johdosta yhteistyö kotien ja koulun välillä oli vaikeutunut, kun kielteinen kirjoitus oli vaikuttanut joihinkin oppilaisiin ja heidän vanhempiinsa.

Jääskeläinen arvioi tapausta EIT:n oikeuskäytännön mukaisesti neliosaisella kysymyspatterilla. Ensimmäisenä hän arvioi sitä, onko kyseisessä tapauksessa sananvapauteen ylipäättään puututtu, ja näki, että opettajan saamalla kirjallisella varoituksella on puututtu hänen sananvapauteensa kun varoituksen perusteena oli käytetty opettajan julkaisemaa mielipidekirjoitusta. Toisena arvioinnissa pohdittiin sitä, oliko sananvapauteen puuttuminen perustunut lakiin, ja oikeusasiamies näki, että lainkohta¹⁷⁷, johon varoitus oli perustunut, oli riittävän täsmällinen ja

¹⁷⁵ EOA Dnro 3098/2/10, ratkaisun perustelut kohta 3.6.5.

¹⁷⁶ EOA Dnro 5342/4/13

¹⁷⁷ Laki kunnallisesta viranhaltijasta 17§ 2.mom

tarkkarajainen, kun virkamiehen tai viranhaltijan toimintaan voidaan nähdä olevan mahdollista puuttua myös viranhoidon ulkopuolella. Kolmantena kysymyksenä tuli tarkastella sitä, oliko sananvapauteen puuttumisen tavoite ollut hyväksyttävä, ja Jääskeläinen näki, että työnantajan antamalla selvityksellä, jonka mukaan työilmapiiri ja työhyvinvointi olivat heikentyneet ja koulun ja kotien välinen suhde oli kärsinyt, perusteella oli löydettävissä ihmisoikeussopimuksessa¹⁷⁸ tarkoitettu peruste puuttua opettajan sananvapauteen. Viimeisenä tuli pohtia sitä, oliko sananvapauteen puuttuminen ollut välttämätöntä ja oikeasuhtaista, ja pitkän pohdinnan perusteella Jääskeläinen näki, ettei työnantaja ollut löytänyt asiaankuuluvaa tasapainoa virkamiehen sananvapauden ja hänen lojaliteettivelvoitteensa välillä. Näin ollen antamalla opettajalle kirjallinen varoitus oli työnantajan toimesta loukattu hänelle kuuluvaa sananvapautta ja menetelty sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan että perustuslain 12§:n vastaisesti.

Mielenkiintoisen tapauksesta tekee omalta osaltani ne perustelut ja kannanotot, joita Jääskeläinen ratkaisussaan antaa liittyen tutkimukseni kohteena oleviin asioihin. Jääskeläinen tuo esiin sen, että vaikka lähtökohtaisesti sananvapaus kuuluu myös virkamiehille, ja erityisesti töihin kohdistuvissa aiheissa voidaan jossain määrin nähdä virkamiehillä olevan laajempi sananvapaus kuin yksityisen tahon palveluksessa olevilla työntekijöillä¹⁷⁹, niin sen lisäksi, että heihin pätevät kaikki yleiset sananvapauden käytön rajoitukset, virkamiehillä on myös nähtävissä selkeästi yksityishenkilöihin nähden poikkeavia lisärajoituksia sananvapauden käyttämiselle. Näitä ovat esimerkiksi salassapitovelvoite ja työturvallisuusvelvoitteisiin kuuluva häirinnän kieltö¹⁸⁰, joka turvaa sen, että sananvapautta ei voida käyttää esimerkiksi muiden työntekijöiden häirinnän välineenä. Toisaalta myös EIT:n ratkaisukäytännössä ja aiemmissa oikeusasiamiehen päätöksissä on tuotu esiin sitä, että erityisesti virkamiesten tulee

¹⁷⁸ Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa mainittu muiden henkilöiden maineen ja oikeuksien turvaaminen on nähtävä oikeuttamaan sananvapauteen puuttuminen poikkeusperusteena.

¹⁷⁹ Työsopimussuhteella ei ole nähty olevan samanlaista yhteiskunnallista merkitystä kuin esim. verorahoilla kustannettuja virkatoimia, joissa usein käytetään valtaa kansalaisia kohtaan.

¹⁸⁰ Työturvallisuuslain (joka ko. lain 2§:n 1momentin mukaan koskee myös virkasuhteessa tehtävää työtä) 18§:n 3 momentin mukaan työntekijän on työpaikalla vältettävä sellaista muihin työntekijöihin kohdistuvaa häirintää ja muuta epäasiallista kohtelua, joka aiheuttaa heidän turvallisuudelleen tai terveydelleen haittaa tai vaaraa.

osoittaa harkintakykyä, lojaalisuutta ja pidättyvyyttä työnantajansa kohtaan.¹⁸¹ EIT:n ratkaisukäytännöstä Jääskeläinen on havainnoinut, että työntekijän lojaliteettivelvoitteeseen voidaan nähdä kuuluvan ainakin se, että jos työntekijä havaitsee joitain epäkohtia työpaikallaan, niistä tulee ensisijaisesti ilmoittaa työnantajalle, ja antaa tälle mahdollisuus reagoida asiaan, eikä heti viedä asiaa julkiseen ruodintaan. Hieman vastaavanlaiseen päätelmään voi päätyä myös Suomen kansallista työturvallisuuslainsäädäntöä lukemalla. Lisäksi oikeusasiamies huomauttaa, että hänen mielestään virkamiehen tulee kiinnittää huomiota myös siihen, että muotoilee viestinsä niin, ettei hänen sanomisistaan voida tehdä paikkansapitämättömiä tulkintoja tai että ne antaisivat työnantajasta tai työyhteisöstä niitä vahingoittavan kuvan.

Näiden rajoittavien elementtien esiintuomisesta huolimatta ratkaisusta on nähtävissä se, että oikeusasiamiehen mukaan virkamiesten sananvapautta on myös tulkittava perusoikeusmyönteisesti.¹⁸² Jääskeläisen mielestä sananvapausmyönteistä lähestymistapaa tulee käyttää tulkinnanvaraisissa tilanteissa, ja tämän johdosta sananvapauden käyttöön puuttumiselta on perusteltua pidättäytyä jos lausunto tai muu mielipiteen ilmaisu on tulkinnanvarainen joko monimerkityksellisyydeltään tai muilta ominaisuuksiltaan. Lisäksi oikeusasiamies nostaa esille sen, että opettajalla oli koulualan asiantuntijana hyväksyttävä intressi tuoda julkisuuteen ja keskusteluun omat huolensa lasten hyvinvointiin liittyen sekä kriittisetkin näkemyksensä koululaitoksen epäkohdista, ja oli sitä mieltä, että opettajien kuuluukin olla mukana yhteiskunnallisessa vaikuttamisessa. Tosin hän myös muistutti opettajan roolista myös esikuvana. Kuitenkin kun opettajan mielipidekirjoitus koski lasten hyvinvointia, oli se nähtävä olevan näkökulma aiheeseen, joka on valtakunnallisestikin tärkeä, ja tällaisista kysymyksistä käydyt keskustelut saavat myös EIT:n ratkaisukäytännössä korotettua suojaa sananvapauden rajoittamisen esteenä. Lisäksi koulun kuuluu työnantajan roolissa sietää alaisten tasolta myös tiettyyn pisteeseen asti julkistakin arvostelua ja kommentointia oikeusasiamiehen mukaan.

Mielestäni tämä päätös osoittaa sen, mitä itsekin ajattelen virkamiehen sananvapaudesta ja sen laajuudesta. On hyvä, että myös negatiivisia asioita saa

¹⁸¹ EOA Dnro:t 3793/2/12 sekä 4842/4/12

¹⁸² EOA Dnro 3793/2/12

virkaansa hoitaessakin nostaa esiin, jos sellaisia havaitsee. Usein kun vaaditaan jokin kunnan sysäys, ennen kuin asioita kehitetään niiden tarvitsemaan suuntaan. Jos ongelmista ja huolenaiheista ei voisi pelkäämättä virkansa puolesta puhua, ei välttämättä ongelmia tiedostettaisi tarpeeksi ajoissa, tai ainakaan niille ei välttämättä kovin nopealla aikataululla reagoitaisi. Tällainen julkinen noteeraus saattaa tuoda kuitenkin juuri sen tarvittavan sysäyksen asioiden kehittämisen suuntaan. Toki en väitä, että kollegojen mustamaalaaminen tai karkäs arvostelu on mielestäni julkisessa mediassa kovin fiksu tapa asiaa nostaa esille, mutta on silti hyvä, että myös kärkeämmätkin mielipiteet voi tuoda halutessaan esille työnantajan siitä rankaisematta.

5.5. Johtopäätöksiä oikeustapauksista

Vaikka useammassa näistä ratkaisuista päädyttiin virkamiehen sananvapautta rajoittavaan ratkaisuun, oli mielenkiintoista ja hienoa huomata, miten perusoikeusmyönteinen ajattelu on kehittynyt myös hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä, oikeusasiamies on ylipäättään korostanut aina perusoikeuksien huomioon ottamista ratkaisuihissaan. Kun esimerkiksi vuonna 2001 tuomioistuimessa poliisin sananvapautta koskevaa asiaa käsiteltiin hyvinkin pitkälle virkamiesoikeudellisesta näkökulmasta, nykyään tuomioistuimet ottavat jo yksityiskohtaisesti kantaa perusteluissaan perusoikeuksien rajoitusperusteisiin ja EIS 10 artiklan soveltamiseen. Huomattavissa on siis selkeä muutos ajatellen virkamiehen aseman parantumista sananvapauden saralla.

Vaikka sananvapaus voidaan nähdä olevan ydinajatukseltaan poliittinen perusoikeus, niin erityisesti EIT on ratkaisukäytännöllään suojannut myös muunlaista merkittävää keskustelua, ja sen ratkaisukäytännön onkin nähty olevan hyvin sananvapausmyönteistä. Se on todennut tuomiokäytännössään sananvapautta koskevan EIS:n artiklan soveltuvan sen 2 kohdassa mainituin rajoituksin sekä myönteisiin, vaarattomiin ja yhdentekeviin että loukkaaviin, huolestuttaviin ja

järkyttäviinkin tietoihin ja ideoihin, sillä demokraattinen yhteiskunta edellyttää pluralismia ja avarakatseisuutta sekä suvaitsevaisuutta.¹⁸³

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisut erityisesti poliisien osalta nostattavat mielenkiintoisen kysymyksen, johon Ollila ottaa kantaa. Hänen mukaansa esimerkiksi poliisien sananvapauteen puututtaessa oikeusasiamiehen ratkaisulla voi olla ongelmallista se, turvaako tällainen valvonta ja kurinpito oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset, jotka EIS 6 artiklassa määritellään.¹⁸⁴ Oikeusasiamiehen päätökset kun eivät ole valituksen alaisia, vaikka virkamies saattaisikin itse olla eri mieltä toiminnan laillisuudesta tai hyväksyttävyydestä, ja näillä ratkaisulla voi olla suurtakin merkitystä esimerkiksi urakehityksen kannalta. Jos ratkaisuja tehdessään oikeusasiamies pyrkii luomaan yhdenmukaista oikeuskäytäntöä ja valitsee useista mahdollisista tavoista tulkita lakia jonkin tietyn kannan, voi tällainen johtaa siihen, että yksittäinen virkamies kärsii niin sanotusti suuremman edun, eli yhdenmukaisen ratkaisukäytännön takia.¹⁸⁵

¹⁸³ Kts. esim. EIT ratkaisu Iltalehti ym. v. Suomi (6.4.2010), kohta 46

¹⁸⁴ EIS 6 art. 1.momentti Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä. Päätös on annettava julkisesti, mutta lehdistöltä ja yleisöltä voidaan kieltää pääsy koko oikeudenkäyntiin tai osaan siitä demokraattisen yhteiskunnan moraalin, yleisen järjestyksen tai kansallisen turvallisuuden vuoksi nuorten henkilöiden etujen tai osapuolten yksityiselämän suojaamisen niin vaatiessa, tai siinä määrin kuin tuomioistuin harkitsee ehdottoman välttämättömäksi erityisolosuhteissa, joissa julkisuus loukkaisi oikeudenmukaisuutta.

¹⁸⁵ Ollila 2004, s.29

6. Johtopäätökset

6.1. Virkamiehen erityisasema sananvapauden käytön kannalta

Virkamiehen sananvapauden erityisasema johtuu virkasuhteesta tehtävistä ratkaisuksista ja päätöksistä, ja näiltä osin se eroaa yksityisoikeudellisesta työsuhteesta ja siihen liitetystä lojaliteettivelvoitteesta. Työntekijän on tarkoitus suojella useimmiten yksityisen työnantajan motiiveja, kun taas virkamiehet omalta osaltaan antavat kasvot viranomaistoiminnalle. Virkamiehet ja viranhaltijat hoitavat sellaisia työtehtäviä, joissa käytetään julkista valtaa, eli päätetään kansalaisten oikeuksista ja velvollisuuksista, ja se, että tällaiset virastot toimivat usein verorahoilla, antaa virkamiehille aitiopaikan tuoda julki myös kriittisiä näkemyksiä esimerkiksi omalta hallinnonalaltaan, joka varmasti voidaan nähdä mielenkiintoisempana tietona kuin yksittäisen työnantajana toimivan yrityksen työntekijän julkituomat tiedot tai kritiikinkohteet.

Tutkimukseni tavoitteena oli tuoda julki palvelussuhteista erityisesti virkamiesten sananvapauden tilannetta, ja tuoda esiin sen erityispiirteitä työntekijän sananvapauteen ikään kuin vertailukuvana peilaten. Vaikka tutkimus keskittyikin lähinnä virkamiehiin ja viranhaltijoihin, toi yksityisoikeuden puoli tutkimukseen lisäarvoa juurikin vertailuvälineenä. Ja kun odotusarvonani oli, että työsuhteen lojaliteettivelvoite ja virkamiehen asiallisuusvaatimus toisivat hyvinkin erilaiset lähtökohdat sananvapauden tarkastelulle palvelussuhteessa, tulikin tutkimusta tehdessäni huomattua, että niiden erot jäivät melko pieniksi. Monia oikeusperiaatteita ja tulkintoja käytetään hyödyksi niin ratkaistaessa virkamies- kuin työoikeudellisiakin ongelmia sananvapauden käytön osalta.

Vaikka suunta on mielestäni perusoikeuspositiivisempaan päin, koen, että virkamiehen ja samalla työntekijöiden sananvapauden taso tällä hetkellä Suomessa ei ole nykyaikaisen perusoikeusajattelun kannalta vielä hyväksyttävällä tasolla. Sananvapaus on Suomen perustuslaissa turvattu lähtökohtaisesti kaikille, ja vain hyväksyttävien rajoitusperusteiden kautta niitä voidaan rajoittaa. Rajoitusedellytystestin mukaisesti mielestäni virkamiesten asiallisuusvelvollisuuden soveltamisalaa tulisi tarkistaa ainakin suhteellisuusvaatimuksen kannalta. Onko se taso, jolla virkamiehen sananvapautta tällä hetkellä rajoitetaan, välttämätöntä sillä

tavoitellun oikeushyvän saavuttamiseksi? Sananvapaus kun sinänsä ei oikeuta ketään lainvastaisiin mielenilmauksiin, ja takeet hyvälle hallinnolle on mielestäni löydettävissä myös Hallintolain 2 luvusta.¹⁸⁶ Virkamiehet joutuvat edelleen varomaan sanomisiaan, ja kansalaiset usein näkevät virkamiehen virkamiehenä myös vapaa-ajallaan ja virkatehtäviensä ulkopuolisissakin asioissa.

Virkamiehen sananvapauden heikohkoa asemaa on puolusteltu muun muassa virkamiehen suostumuksella ja erityisellä vallanalaisuussuhteella, mutta mielestäni olennaista olisi kuitenkin muistaa ja korostaa virkamiehen oikeutta yksityiselämään, ja näin ollen virka-asioiden hoitamisen ulkopuolisiin mielipiteisiin ei olisi millään virkatasolla mahdollista vaikuttaa ainakaan kovin merkittävillä rajoituksilla. Sananvapaus on kuitenkin, kuten aiemmin on tullut ilmi, nähtävä poliittisena oikeutena, jonka avulla kansalaiset voivat vaikuttaa elinympäristöönsä ja ottaa osaa yhteiskunnalliseen keskusteluun, joka on yksi demokraattisen oikeusvaltion tunnusmerkki. Myös virkamiehillä ja viranhaltijoilla tulisi olla mahdollisuus ottaa osaa tällaiseen keskusteluun, eikä voimassaoleva virka- tai työsuhdekaan voi mielestäni vaikuttaa tähän täysin rajoittavasti edes valtiohallinnon puolella, vaan kaikilla tulee olla oikeus ilmaista omat mielipiteensä, asiasta kuin asiasta.

Eduskunnan oikeusasiamies ottaa kantaa virkamiesten asiallisuusvaatimuksen noudattamiseen ja onkin useissa kannanotoissaan muistuttanut siitä, että tietyissä viroissa ja tietyllä tasolla raja siitä, katsotaanko mielipiteet sanotuksi virkamiehenä ja tavallisena yksityishenkilönä, on hyvin häilyvä.¹⁸⁷ Tämä taas luultavasti johtuu siitä mielikuvasta, joka kansalaisille on kehittynyt siitä, millaista käytöstä tietyssä virka-asemassa olevalta viran haltijalta on lupa edellyttää.

Vaikka olenkin vahvasti tuonut esille sen, että mielestäni virkamiesten sananvapautta tulisi ehdottomasti korottaa muiden nauttimalle tasolle, myönnän, että sananvapauden rajoittamisen vähentäminen virkasuhteessa olevilta henkilöiltä voisi osaltaan aiheuttaa myös ongelmia. Sananvapauden lisääminen voisi ainakin aiheuttaa lisää kriittisyyttä kansalaisten osalta, sillä he saattaisivat kokea virkamieshallinnon toiminnan laadun heikkenevän, jos virkamiehet voisivat täysin vapaasti kertoa hallinnon sisäisistä ongelmista, tai pelätä omien tietojensa

¹⁸⁶ Ks. tarkemmin Hallintolaki 434/2003 2 luku

¹⁸⁷ Kts. esim. ratkaisu EOAK 590/2005

paljastumista, mikä tietysti on turhaa, sillä muun muassa julkisuuslaissa ja muussa lainsäädännössä määritellyt salassapitosäädökset jo nyt hyvin turvaavat tarvittavien tietojen yksityisyyden, eikä sananvapauden käyttö kuitenkaan oikeuta lakia rikkomaan, vaan sen käyttöönkin liittyy vastuita ja velvollisuuksia.

Tutkielmassani olen pyrkinyt tuomaan esille oman näkemykseni virkamiesten sekä työntekijöiden sananvapauden tilasta, painottaen kuitenkin tutkimustani selkeästi virkamiesoikeuden puolelle. Vaikka vahvasti tuonkin esille sitä, että mielestäni sananvapaus palvelussuhteessa olevilla ei ole perusoikeusmyönteisen laintulkinnan perusteella oikealla tasolla, täytyy myöntää, että tutkimusta tehdessäni huomasin, että ainakin virkamiesten osalta tilanne on parantunut huomattavasti esimerkiksi viime vuosisadalta. Perusoikeusmyönteinen ajattelu on uskallettu ulottaa jo koskemaan myös aiemmin melko huomiotta jätettyä aluetta, virkamieshallintoa, ja perusoikeuksia kunnioitetaan myös heidän kohdallaan.

Yksi virkamiesryhmä, joiden sananvapauden huomasin tutkimusta tehdessäni olevan muihin virkamiehiin ja työntekijöihin nähden melko suppea, oli poliisivirkamiehet. Heidän melko heikko asemansa sananvapauden käytön suhteen johtuu sekä heidän virkatehtävistään, myös siitä ajatuksesta, että poliisin ja kansalaisten tulee säilyttää keskinäinen luottamus, ja mikäli poliisi kovin kärkevästi ilmaisisi mielensä esimerkiksi jotain kansalaisuutta tai jonkun seksuaalista suuntautumista kohtaan, voisi näiden välille syntyä luottamuspula, ja kansalaiselle tunne siitä, kohdellaanko heitä poliisin toimesta tasavertaisesti henkilökohtaisista mielipiteistä riippumatta. Toki myös se näytti olevan perusteena heidän rajatummalle sananvapaudelleen, että heillä on oikeus ja jopa velvollisuus myös vapaa-ajallaan ryhtyä virkatoimiin siviilivarustuksella, jos tilanne sitä vaatii. Näin ollen kansalaisten voi olla vaikea erottaa poliisien kohdalla sitä, milloin he toimivat ja tuovat mielipiteitään julki viranomaisen roolissa, ja milloin on kyse yksityisestä mielipiteestä.

Tutkijoiden aseman erilaisuus verrattuna muihin virkamiehiin tulee myös nostaa esille. Perustuslaissa turvattu tieteen vapaus antaa tutkijoille aika paljonkin vapaammat kädet ilmaisun osalta, he kun saavat itse päättää, mitä tutkivat, ja heillä on oikeus tuoda tutkimustuloksensa julki kenenkään sitä estämättä. Myös tutkijoiden asema siinä, että heitä pidetään oman alansa asiantuntijoina ja tärkeinä apuvälineinä esimerkiksi lainsäädännön ja ympäristön kehittämisen ja uusien teknologioiden

käyttöönottamisen arvioinnissa, antaa heille vaikutusvaltaa ja julkisessa keskustelussa sekä päätöksenteossa heidän mielipiteilleen annetaan paljon painoarvoa. Tutkijoilla on nähtävissä oikeuskäytännön mukaan oikeus tuoda julki myös negatiivisia ja sellaisia näkemyksiä, jotka eivät vastaa esimerkiksi heidän työnantajansa julkituomaa raporttia, kuten VTT:n tapauksessa oli nähtävissä. VTT:n tapaus osoitti myös sen, että riippumattoman tutkimuslaitoksen on hyväksyttävä, että niiden toimintaa kritisoidaan omien työntekijöiden toimesta. On tärkeää, että julkisessa päätöksenteossa, ja tässä tapauksessa eduskunnan talousvaliokunnan käsittelyssä, on käytössä kaikki mahdollinen asiasta saatava tieto, joka turvaa yhteiskunnan asioiden kehittämisen oikeaan suuntaan.

Kuten jo aiemmin totesin, 1990-luvulla tehty perusoikeusuudistus antoi lainsäätäjille mahdollisuuden muuttaa aikaansa jälkeen jääneitä, perusoikeuksia turhaan rajoittavia lainkohtia. Monia onkin jo muutettu, mutta Valtion virkamieslain 14§ voisi mielestäni ottaa käsittelyyn mitä pikimmiten. Vapauttamalla virkamiesten sananvapautta voitaisiin saada aikaan mielestäni avoimempi ja toimivampi yhteiskunta, kun voitaisiin avoimemmin keskustella yhteiskunnan toiminnan kehittämisestä ilman pelkoa viran menettämisestä keskustelun avaamisen seurauksena. Tämä lisäisi myös tietoisuutta kansalaisten keskuudessa hallinnon tilasta ja sen kehittämismahdollisuuksista, ja mielestäni parantaisi demokraattisen oikeusvaltion toimintaa.